2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Point de vue de la commissaire — 2005

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953 (sans-frais)
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-0F
ISBN 0-662-74885-9

Commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada
Commissioner of the Environment and Sustainable Development of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada • Office of the Auditor General of Canada

À l'honorable président de la Chambre des communes,

Au nom de la vérificatrice générale du Canada, j'ai l'honneur de transmettre par la présente mon rapport à la Chambre des communes pour 2005, qui doit être déposé devant la Chambre conformément aux dispositions du paragraphe 23(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La commissaire à l'environnement et au développement durable,

Johanne Gélinas

Johanne Gélinas

OTTAWA, le 29 septembre 2005

Au lecteur :

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur ce rapport et toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Communiquez-moi vos commentaires à l'adresse suivante :

Madame Johanne Gélinas
Commissaire à l'environnement et au développement durable
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708, ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

105-07209/

Point de vue de la commissaire — 2005

Table des matières

Introduction 1

La nature nous dit que notre façon de faire actuelle ne peut pas durer 1

Le développement durable — l'approche que nous avons choisie 3

L'incapacité chronique du gouvernement à soutenir des initiatives 4

L'eau potable et la santé 5

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations 6

Les autres responsabilités fédérales à l'égard de l'eau potable 6

Le capital naturel 7

La gestion des océans 7

L'intégrité écologique dans les parcs du Canada 8

La Stratégie canadienne de la biodiversité 9

Le développement durable au gouvernement 11

Un outil intéressant de développement durable : l'approvisionnement écologique 11

Le potentiel inexploité des stratégies de développement durable 12

Que faut-il pour que le gouvernement franchisse la ligne d'arrivée? 13

Annexes

A. Extraits de la *Loi sur le vérificateur général* 16

B. Rapport sur l'exercice du pouvoir du gouverneur en conseil en vertu des paragraphes 24(3) à 24(5) de la *Loi sur le vérificateur général* 20

C. Points saillants des chapitres 1 à 8 21

Introduction

La nature nous dit que notre façon de faire actuelle ne peut pas durer

Johanne Gélinas
Commissaire à l'environnement
et au développement durable

En ce 21e siècle, l'un des plus grands défis que nous devons relever est de transformer le rapport que l'humain entretient avec la nature. De nombreuses activités humaines portent atteinte à l'environnement, et cette situation ne fera que s'intensifier avec l'augmentation de la population mondiale qui passera, selon des estimations, de six milliards aujourd'hui à environ neuf milliards en 2050. De plus, la Chine, l'Inde et d'autres pays en développement consomment de plus en plus de combustibles fossiles et d'autres ressources naturelles. Les conséquences sérieuses sur l'environnement entraînées par la perte d'habitat, le déclin des stocks de poissons dans le monde, la pollution atmosphérique, les changements climatiques et les systèmes d'eau douce qui se détériorent auront de graves répercussions socioéconomiques sur les collectivités et les nations à l'échelle de la planète.

En raison de mes activités comme commissaire à l'environnement et au développement durable, je suis au fait des problèmes environnementaux qui frappent aux quatre coins du monde. Il est évident que les limites de l'environnement sont bien réelles et elles se resserrent partout, y compris au Canada. La nature nous dit que notre façon de faire actuelle ne peut pas durer. Cette année, l'Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire, qui a réuni quelque 1 360 experts de partout au monde, est arrivée à cette troublante conclusion :

> Au cœur de cette évaluation se trouve un avertissement sévère. L'activité humaine met une pression si forte sur les fonctions naturelles de la Terre que nous ne pouvons plus prendre pour acquis la capacité des écosystèmes de la planète à soutenir les générations futures. Assurer l'approvisionnement en nourriture, en eau douce, en énergie et en matériaux divers pour une population croissante a été d'un coût considérable pour les systèmes complexes de plantes, d'animaux, et de processus biologiques qui rendent la planète habitable[…] Près des deux tiers des services fournis par la nature au genre

Le saviez-vous?

- Entre 10 et 30 p. 100 des espèces de mammifères, d'oiseaux et d'amphibiens dans le monde sont actuellement menacées d'extinction.
- La fréquence et les répercussions des inondations et des feux ont beaucoup augmenté depuis les 50 dernières années, en partie en raison des changements que subissent les écosystèmes.
- Un quart des grands stocks de poissons commerciaux sont surexploités ou sérieusement appauvris.

Source : Évaluation des Écosystèmes pour le Millénaire, 2005

humain sont en déclin dans le monde entier. En effet, les bienfaits tirés de nos travaux d'ingénierie sur la planète ont entraîné la diminution de notre capital d'actifs naturels.

Le Canada n'est pas à l'abri de la dégradation de l'environnement observée à l'échelle planétaire ni de la diminution de notre capacité à répondre à nos besoins et à ceux des générations à venir. Pour préserver le Canada de telles conséquences, nous devons tous prendre les grands moyens, et le gouvernement doit donner l'exemple.

Dixième anniversaire de la création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable

Cette année marque le 10e anniversaire de la création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable au sein du Bureau du vérificateur général du Canada. Mon travail et celui de mon bureau sont axés principalement sur les activités suivantes :

Vérifier en fonction des résultats. Dans nos vérifications de gestion, nous cherchons à savoir si les activités conçues pour répondre aux politiques du gouvernement fédéral en matière d'environnement et de développement durable sont bien gérées, et ce, en nous concentrant sur les résultats. Nous choisissons les sujets de vérification en fonction d'une variété d'éléments à considérer. Nous suivons aussi l'avancement de la mise en œuvre par les ministères des recommandations formulées dans les vérifications antérieures et exécutons des vérifications de suivi des activités sur lesquelles nous avons déjà fait rapport.

Surveiller les stratégies de développement durable. Des ministères et des organismes désignés sont tenus par la loi de préparer des stratégies de développement durable et de les mettre à jour à tous les trois ans. Ces stratégies sont le moyen principal d'instaurer une gestion responsable du point de vue de l'environnement et du développement durable dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Nous en évaluons la qualité et nous surveillons les progrès réalisés par les ministères et les organismes dans la réalisation d'engagements choisis de leur stratégie et nous en rendons compte.

Gérer le processus de pétition au nom des Canadiens. Le processus de pétition en matière d'environnement a été créé par le Parlement pour que les Canadiens reçoivent des réponses rapides des ministres fédéraux sur des questions précises touchant l'environnement et le développement durable qui sont du ressort du gouvernement fédéral. Les pétitions ont poussé les ministères fédéraux à agir : de nouveaux projets environnementaux ont vu le jour, des violations présumées ont fait l'objet de suivis, des changements et des éclaircissements ont été apportés aux politiques et aux pratiques. Le répertoire des pétitions et des réponses se trouve à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais.

À titre de commissaire, je préside également les travaux d'un groupe international de vérificateurs environnementaux en provenance de 54 pays. Le Groupe de travail sur la vérification environnementale vise à aider les vérificateurs nationaux de partout au monde à mieux comprendre certaines questions relatives à la vérification environnementale, à faciliter l'échange d'informations et d'expériences entre les vérificateurs et à produire des lignes directrices et d'autres documents d'information. Je vous invite à visiter le site Web du Groupe de travail à l'adresse www.environmental-auditing.org pour trouver des renseignements sur ses produits et ses activités.

Le développement durable — l'approche que nous avons choisie

En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement publiait le rapport intitulé *Notre avenir à tous*, qui fait autorité en la matière. Depuis, le développement durable est largement reconnu comme l'approche pour intégrer les préoccupations environnementales, sociales et économiques (voir la pièce 1).

Pièce 1 **Les piliers du développement durable**

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement a attiré l'attention du monde sur le développement durable. Son rapport intitulé *Notre avenir à tous* a mis l'accent sur trois éléments de base du bien-être de l'être humain :

- le contexte économique, tel que la richesse, le travail et la technologie;
- le contexte sociopolitique, tel que la sécurité et la démocratie;
- l'état de l'environnement et des richesses naturelles, tels que la qualité de l'air et de l'eau ainsi que la disponibilité du capital sous la forme de ressources naturelles.

Le développement durable est une idée qui fait son chemin depuis 20 ans, mais sa mise en place commence à peine, y compris au Canada. Le développement durable se compare à deux autres grandes transformations qui ont marqué l'humanité : la révolution agricole et la révolution industrielle. Les changements sociaux qu'apportera la « révolution » du développement durable seront aussi importants que ceux qu'ont entraînés les deux autres. Les gouvernements ont un rôle capital à jouer, non seulement en mettant en œuvre eux-mêmes le développement durable, mais aussi en encourageant les citoyens et les industries à progresser dans cette voie.

Le virage en faveur de la durabilité s'observe dans une série d'initiatives visant à incorporer le développement durable dans les politiques gouvernementales et les pratiques de l'industrie. Occasionnellement, à l'échelle planétaire, nous pouvons assister à de petites révolutions de la pensée et des façons de faire (voir la pièce 2).

Ce sont les pays qui s'adapteront le plus rapidement au développement durable qui profiteront des occasions. Le Canada sera-t-il du nombre?

Le développement durable est du domaine du possible, et de nombreuses occasions réelles s'offrent aux personnes innovatrices qui sont à la recherche de solutions aux problèmes environnementaux que nous créons. Le monde entier est appelé à relever le défi en ce début du 21e siècle. Les personnes qui sauront prévoir et prévenir la détérioration de l'environnement épargneront de l'argent et ouvriront de nouvelles avenues économiques. Ce sont les pays et les entreprises qui s'adaptent le plus rapidement qui profiteront des occasions. Le Canada sera-t-il du nombre?

Pièce 2 **Innovations en matière de développement durable**

- On voit poindre de nouvelles approches visant à réduire la quantité des déchets souvent indissociables de la conception des produits, de la vie des collectivités et des méthodes industrielles. Des produits de consommation, de l'automobile au tapis par exemple, sont maintenant conçus d'une façon qui impose une nouvelle manière de les fabriquer, de les utiliser et de s'en débarrasser.
- Certains gouvernements nationaux, comme celui du Royaume-Uni dans *Securing the Future: Delivering UK Sustainable Development Strategy,* lancent des stratégies pour faire en sorte que la société et l'économie du pays soient durables et concurrentielles dans un monde où tant le secteur privé que le secteur public sont avides de solutions durables.
- Mené par des organisations comme le World Business Council on Sustainable Development, le secteur privé s'active en la matière, les entreprises voyant dans les projets de développement durable une occasion de créer de la valeur et d'améliorer leur position concurrentielle.
- Les villes sont au centre des débats sur la durabilité. L'étalement urbain est une idée dépassée en raison des coûts environnementaux et socioéconomiques qu'il représente, l'objectif étant aujourd'hui d'augmenter la densité à l'intérieur des limites existantes des villes. Il se dessine un mouvement en faveur d'une infrastructure écologique et d'une façon de vivre respectueuse de la durabilité du côté du transport et de l'utilisation de l'énergie, de l'eau et des biens de consommation.

Après cinq ans au poste de commissaire à l'environnement et au développement durable, je me rends compte que les résultats du gouvernement fédéral au chapitre de l'élaboration et de la mise en œuvre du développement durable dans les politiques et les activités ont été inégaux. Le gouvernement progresse quelque peu dans la poursuite de ses buts de développement durable, mais, en plus d'une occasion, il n'a pas atteint le niveau d'engagement requis.

L'incapacité chronique du gouvernement à soutenir des initiatives

Un environnement productif et en santé est au cœur de la notion de développement durable. La façon dont nous endommageons nos écosystèmes a des répercussions sur un certain nombre de questions sur lesquelles nous nous sommes penchés dans nos vérifications de cette année, comme la qualité de l'eau potable, la santé de nos océans et nos réserves de diversité biologique.

Comme par le passé, nous avons examiné des questions recouvrant un large éventail de problèmes d'environnement et de développement durable (voir la pièce 3). Nous avons aussi vérifié les réponses des ministères aux pétitions en matière d'environnement présentées par

les Canadiens (voir la pièce 4 à la page 10). Un constat s'impose : le gouvernement fédéral souffre d'une incapacité chronique à mener ses propres initiatives à terme. Il prend le départ, mais traverse rarement, sinon jamais, la ligne d'arrivée. Voilà le thème récurrent du rapport de cette année.

L'eau potable et la santé

L'accès à l'eau douce, en général, et à l'eau potable, en particulier, est source de grande préoccupation pour les Canadiens. L'eau potable est essentielle à la santé humaine, et les Canadiens présument que l'eau qu'ils boivent, dans un pays développé comme le nôtre, est une eau de qualité. La vérité est cependant que, lorsque la responsabilité fédérale est en cause, ce ne sont pas tous les Canadiens qui peuvent en dire autant. Le gouvernement ne fait pas assez pour protéger les Canadiens des dangers d'une eau potable insalubre.

Bien que la responsabilité juridique pour la réglementation de la distribution de l'eau potable à la population en général revienne aux provinces et aux territoires, les obligations du gouvernement fédéral à cet égard peuvent avoir des répercussions sur des millions de personnes. Pensons aux résidants des collectivités des Premières nations, aux employés fédéraux ainsi qu'aux voyageurs à bord des trains, des avions et des bateaux de croisière qui circulent entre les provinces et à l'étranger.

Pièce 3 **Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable**

- Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada (chapitre 1)
- L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada (chapitre 2)
- La stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi (chapitre 3)
- La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales (chapitre 4)
- L'eau potable dans les collectivités des Premières nations (chapitre 5)
- L'approvisionnement écologique (chapitre 6)
- Les stratégies de développement durable (chapitre 7)
  - Les orientations pangouvernementales
  - La qualité des stratégies de 2004
  - Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies
  - Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux
- Les pétitions en matière d'environnement (chapitre 8)
  - Rapport annuel sur les pétitions reçues
  - Assurance pour les exploitants d'installations nucléaires
  - Lignes directrices pour l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril
  - Répercussions de l'élevage porcin

Les points saillants de ces chapitres se trouvent à l'annexe C.

Lors de notre examen des responsabilités fédérales liées à la salubrité de l'eau potable, nous avons observé des lacunes susceptibles de représenter une menace pour la santé humaine.

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Dans tout le Canada, environ un demi-million de personnes vivent dans les collectivités des Premières nations. Un grand nombre de ces personnes courent des risques liés à la salubrité de l'eau potable. Par exemple, en 2001, Affaires indiennes et du Nord Canada a constaté un risque important en matière de qualité ou de salubrité de l'eau potable dans les trois quarts des réseaux d'approvisionnement en eau potable des collectivités des Premières nations. Les gens de ces collectivités ne bénéficient pas des mêmes mesures de protection que la plupart des Canadiens. Cela est dû principalement à l'absence d'une réglementation de l'eau potable dans ces collectivités et au soutien technique fragmenté qu'elles reçoivent pour la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau. Plusieurs autres facteurs touchant à la gestion et aux opérations contribuent à cette situation, notamment le manque d'uniformité dans la mise en œuvre des directives gouvernementales et l'absence d'analyses de l'eau.

À moins de mesures énergiques, il est peu probable que la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, un projet fédéral de 5 ans et de 600 millions de dollars approuvé en 2003, améliorera la qualité et la salubrité de l'eau potable des Premières nations de manière permanente (pour plus de détails, voir le chapitre 5).

Les autres responsabilités fédérales à l'égard de l'eau potable

En dehors de ses responsabilités touchant les collectivités des Premières nations, le gouvernement fédéral a d'autres obligations pour assurer une eau potable aux Canadiens.

Le gouvernement fédéral élabore des recommandations pour l'eau potable, de concert avec les provinces et les territoires. Ces recommandations spécifient la concentration maximale acceptable de contaminants dans l'eau potable. Elles sont utilisées par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de diverses façons, soit comme recommandations générales ou comme normes obligatoires selon la loi. Le processus d'élaboration des recommandations, même s'il est bien conçu, est lent, ce qui fait que la date prévue pour la préparation des recommandations est souvent reportée de plusieurs années. À l'allure actuelle, il pourrait falloir

plus de dix ans pour remédier à un arriéré d'une cinquantaine de recommandations que le gouvernement fédéral doit examiner pour s'assurer qu'elles sont à jour.

Santé Canada a la responsabilité d'inspecter la qualité de l'eau à bord des avions, des trains et des bateaux de croisière qui circulent entre les provinces et à l'étranger. Cependant, il ne le fait pas à bord des avions de passagers, ayant interrompu ses inspections de routine en raison de questions financières à régler entre le gouvernement et les transporteurs aériens. Santé Canada ne peut donc garantir aux millions de voyageurs canadiens que l'eau du robinet utilisée pour boire et pour préparer des repas à bord des avions de passagers est salubre.

La responsabilité fédérale est aussi énoncée clairement dans les règlements sur la protection des employés fédéraux : ceux-ci doivent disposer d'une eau qui soit conforme aux recommandations. Les six ministères et organismes fédéraux que nous avons examinés avaient des procédures et des exigences différentes pour les analyses. La conformité aux recommandations est donc inégale : certains endroits font plus que ce qui est demandé dans les recommandations alors que d'autres ne font aucune analyse. Santé Canada prépare en ce moment des directives uniformes à l'intention des ministères, mesure nécessaire pour régler le problème de conformité fédérale irrégulière aux recommandations pour l'eau potable (pour plus de détails, voir le chapitre 4).

Le capital naturel

Le capital naturel est une composante vitale de toute société durable. Capital naturel signifie les ressources naturelles, comme l'eau, le pétrole et la terre, qui fournit l'espace où vivre et travailler, ainsi que les écosystèmes qui assurent la propreté de l'eau, la pureté de l'air et la stabilité du climat. Contrairement à d'autres types de capital, comme les bâtiments et l'équipement, le capital naturel est un bien souvent irremplaçable. La gérance de notre capital naturel n'a pas permis de remplir les engagements que le Canada a pris au pays et sur la scène internationale. Nos vérifications ont fait ressortir des efforts méritoires du côté de la gestion du capital naturel, mais ceux-ci sont souvent ternis par des problèmes de mise en œuvre et de gestion.

La gérance de notre capital naturel n'a pas permis de remplir les engagements que le Canada a pris au pays et sur la scène internationale.

La gestion des océans

Les écosystèmes des océans se détériorent partout, et le Canada n'échappe pas à ce constat. La *Loi sur les océans* de 1996 et la Stratégie de gestion des océans du Canada de 2002 nous permettaient de croire

qu'elles contribueraient à résoudre le problème; les attentes n'ont pas été comblées. Les outils principaux de la *Loi sur les océans*, à savoir les plans de gestion intégrée et les zones de protection marines, n'ont pas produit les résultats souhaités. Pêches et Océans Canada est loin d'avoir réalisé ses engagements en ce qui concerne le développement et la mise en œuvre de ces outils. Par exemple, la création de zones de protection marines est un des principaux moyens de protéger l'habitat marin et la biodiversité. Cependant, des 13 sites d'intérêt recensés entre 1998 et 2000, 2 seulement ont été désignés zones de protection marines par Pêches et Océans Canada. À ce rythme, le Canada risque de ne pas pouvoir s'acquitter de son engagement international d'établir des réseaux représentatifs de zones de protection marines d'ici 2012.

La lenteur des progrès peut s'expliquer, en partie, par un manque de fonds, des objectifs mal définis et une reddition de comptes défaillante. Il est clair, aussi, que les comités interministériels n'exercent pas de leadership et que Pêches et Océans Canada a du mal à s'affranchir de sa mentalité axée sur la pêche pour prendre le leadership sur des questions plus larges touchant les océans.

La publication, en 2005, du Plan d'action du Canada pour les océans et de la *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées* crée de nouvelles attentes. Il est crucial que Pêches et Océans Canada profite de la dynamique ainsi créée et qu'il aille de l'avant dans la désignation de nouvelles zones de protection marines. Le Canada a déjà été le chef de file mondial dans la gestion des océans et il devrait saisir ici l'occasion de reprendre cette place (pour plus de détails, voir le chapitre 1).

L'intégrité écologique dans les parcs du Canada

Nos parcs nationaux sont des monuments vivants du patrimoine naturel du Canada. Leur santé est menacée, tout autant que les avantages écologiques et économiques qu'ils sont censés apporter. Le danger est évident, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des parcs, et il résulte de divers facteurs, comme le développement et l'utilisation qu'en font les visiteurs.

Pour aider l'Agence Parcs Canada à exécuter son mandat, la nouvelle *Loi sur les parcs nationaux du Canada* établit clairement ses priorités : l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada ainsi que la connaissance du public et la jouissance des lieux par l'ensemble des Canadiens. Pour assister l'Agence, le gouvernement lui a autorisé d'importantes ressources financières supplémentaires dans ses budgets de 2003 et de 2005. L'argent servira à faire progresser ces priorités.

Ces développements sont majeurs; cependant, il faut davantage. Par exemple, les 12 parcs que nous avons examinés n'ont pas tous un plan directeur à jour. Ces plans doivent en principe définir des objectifs et des mesures précis qu'un parc mettra de l'avant pour maintenir ou restaurer l'intégrité écologique. De plus, un rapport sur la mise en œuvre de ces plans doit être présenté chaque année, ce qui n'a pas toujours été fait régulièrement. Parcs Canada doit aussi améliorer ses rapports sur l'état des parcs à l'échelle nationale afin de mieux renseigner le public sur les changements que subissent les parcs nationaux au fil du temps. Il faut également que les parcs tirent davantage parti des résultats des projets de surveillance et de restauration pour mieux informer les visiteurs et rehausser le niveau d'éducation et de sensibilisation du public.

Avec les nouveaux budgets et les nouvelles mesures mis en place, le gouvernement fédéral a commencé à aller de l'avant. Parcs Canada a les moyens de vraiment améliorer les choses dans la gestion des parcs nationaux et dans la compréhension du public en ce qui a trait aux parcs nationaux. Une mise en œuvre cohérente et réussie dans tous les parcs au cours des dix prochaines années sera très importante pour déterminer si Parcs Canada sera à la hauteur du défi (pour plus de détails, voir le chapitre 2).

La Stratégie canadienne de la biodiversité

Le Canada a été le premier grand pays industrialisé à ratifier, en 1992, la Convention sur la diversité biologique. En 1996, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux ont appuyé la Stratégie canadienne de la biodiversité. Depuis, sa mise en œuvre a été chancelante, laissant dériver des initiatives d'envergure.

Le suivi de cette année est notre troisième vérification de la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité depuis 1998. Les problèmes signalés dans nos vérifications précédentes persistent. Les nouveaux engagements dans les secteurs des moyens scientifiques et de la surveillance en matière de biodiversité que nous avons examinés n'ont pas donné de résultats tangibles ou accusaient un retard. Connaître la biodiversité du Canada est essentiel pour la protéger des dommages causés par l'être humain et faire en sorte qu'elle continue de procurer des avantages aux Canadiens, comme l'air pur, l'eau salubre et la pollinisation des cultures destinées à l'alimentation. Presque dix ans après que le gouvernement fédéral ait donné son appui à la Stratégie, il n'y a toujours pas de plan cohérent pour sa mise en œuvre.

Une nouvelle stratégie nationale est en cours d'élaboration, mais elle en est encore à ses tout débuts. Cette élaboration réunit les ministères fédéraux compétents, de même que les gouvernements provinciaux et territoriaux, qui ont aussi une responsabilité au regard de la biodiversité. Devant les progrès insatisfaisants dans les secteurs que nous avons examinés et l'absence de direction pour la Stratégie dans son ensemble, le gouvernement fédéral devrait se pencher sérieusement sur son approche en matière de biodiversité, évaluer comment sa stratégie est mise en œuvre et dire aux Canadiens de quelle manière il compte en assurer le succès (pour plus de détails, voir le chapitre 3).

Pièce 4 **Vérifications de la réponse du gouvernement aux pétitions en matière d'environnement**

Tout résidant canadien, toute organisation, entreprise ou municipalité peut présenter une pétition en matière d'environnement au vérificateur général du Canada et recevoir une réponse du ministre ou des ministres compétents en la matière. Les pétitions ont mené à des engagements de la part des ministres et à des mesures de la part des ministères sur des questions environnementales.

Dans le cadre de notre rôle de surveillance, nous vérifions des réponses choisies de ministères fédéraux à des pétitions que nous avons reçues, dans le but de déterminer si les ministres et les ministères ont donné suite aux engagements qu'ils avaient pris envers les Canadiens dans ces réponses. Nous avons constaté que cette année les progrès pour donner suite aux engagements pris envers les pétitionnaires ont été lents.

- Depuis 2002, j'ai reçu trois pétitions de Canadiens qui se montraient préoccupés par les répercussions de l'élevage porcin à grande échelle sur leurs collectivités et sur la qualité de l'eau. Malgré la croissance de ce secteur et l'intensification de ses activités, nous avons constaté qu'Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada ignorent si leurs programmes et leurs activités réussissent à réduire les répercussions de l'élevage porcin sur l'environnement.
- Dans la vérification d'une autre réponse à une pétition, nous avons constaté que Ressources naturelles Canada n'a toujours pas modifié la *Loi sur la responsabilité nucléaire* à la suite d'un engagement de la part du ministre en réponse à une pétition. La *Loi* date de 30 ans, et les exigences en matière d'assurance pour les activités nucléaires sont beaucoup plus faibles que celles qui sont imposées dans 12 autres grands pays industrialisés.
- La *Loi sur les espèces en péril* a été présentée en 2002 dans le but de protéger et de rétablir les espèces menacées. En réponse à une pétition, le ministre de l'Environnement s'était engagé à établir des directives qui devaient aider le gouvernement à décider quelles espèces il fallait protéger en les désignant comme des espèces en péril. Environnement Canada a indiqué que ces directives ne seront pas en place avant 2006. Entre-temps, les décisions d'inscrire ou non une espèce sur la Liste des espèces en péril ne sont ni transparentes ni uniformes.

Le développement durable au gouvernement

À la suite de la publication en 1987 du rapport *Notre avenir à tous*, les gouvernements dans le monde entier ont choisi le développement durable comme moyen de nous éloigner du chemin de la non-viabilité et de l'effondrement pour nous mettre sur celui de la durabilité et du renouvellement. Mettre en œuvre une approche de développement durable dans l'exercice du pouvoir politique est un processus de création qui demandera du temps et du leadership.

Un outil intéressant de développement durable : l'approvisionnement écologique

J'ai déjà fait valoir que le gouvernement du Canada n'utilise pas comme il se doit tous les outils dont il dispose pour favoriser le développement durable. L'approvisionnement écologique en est un excellent exemple. Le gouvernement fédéral est l'un des plus importants consommateurs de biens et de services au Canada, avec des dépenses qui se sont chiffrées à environ 13 milliards de dollars en 2003. En écologisant ses achats, il peut réduire les répercussions environnementales de ses activités et créer une demande sur le marché pour des produits et des services durables. L'approvisionnement écologique s'harmonise avec la volonté du gouvernement de fondre en une même idée « position concurrentielle » et « environnement durable » en vue d'installer les entreprises canadiennes au premier rang de la révolution du développement durable. Le gouvernement est conscient de ces avantages depuis longtemps; il s'est engagé depuis 1992 à mettre en œuvre l'approvisionnement écologique.

J'ai déjà fait valoir que le gouvernement du Canada n'utilise pas comme il se doit tous les outils dont il dispose pour favoriser le développement durable. L'approvisionnement écologique en est un excellent exemple.

Malgré de nombreux arguments concluants, des avantages assurés sur le plan de la durabilité et des engagements réitérés, le gouvernement est loin d'exploiter l'extraordinaire potentiel de l'approvisionnement écologique en regard du développement durable. Cela fait plus de dix ans qu'il promet aux ministères une politique d'orientation sur l'écologisation des achats. Il est étonnant que cette politique se fasse toujours attendre. Pendant ce temps, de belles occasions de faire des choix sensés pour l'environnement sont ratées chaque jour . Le gouvernement remplira-t-il sa récente promesse faite dans le discours du Trône de mettre cette politique en œuvre d'ici 2006?

Le gouvernement invite les Canadiens à écologiser leurs activités de tous les jours; l'approvisionnement écologique est le moyen par excellence de vérifier si le gouvernement est prêt à faire lui-même ce qu'il demande à ses citoyens (pour plus de détails, voir le chapitre 6).

Le potentiel inexploité des stratégies de développement durable

Depuis le milieu des années 1990, le gouvernement fédéral a choisi une approche décentralisée pour institutionnaliser le développement durable, chaque ministère devant élaborer et mettre en œuvre sa propre stratégie de développement durable. Ce processus touche par ailleurs tout le gouvernement et nécessite une direction pangouvernementale. La Stratégie fédérale de développement durable, si souvent promise, n'a toujours pas été livrée. Le gouvernement fédéral n'a même pas pu convenir à temps des priorités qui auraient donné le ton aux stratégies ministérielles de 2004. Les ministères ont donc reçu peu d'orientation pour coordonner leur propre stratégie.

Le gouvernement du Canada fait face à un obstacle de taille sur le chemin du développement durable : l'absence de leadership au niveau de la haute direction. Le Bureau du Conseil privé a délégué aux sous-ministres du Comité de coordination de l'environnement et du développement durable la responsabilité d'établir les visées pangouvernementales pour les stratégies ministérielles en matière de développement durable. Les sous-ministres n'ont pas donné suite à un bon nombre des attentes du greffier du Conseil privé, et le comité a cessé ses activités au cours de l'an dernier.

Inertie quant aux engagements internationaux

Le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable, formé de sous-ministres, a reçu du greffier du Conseil privé le mandat d'élaborer un plan d'action pour veiller à la mise en œuvre des engagements pris par le Canada au Sommet mondial de 2002 sur le développement durable à Johannesburg, en Afrique du Sud. Malgré cette direction donnée par le greffier et les recommandations sur la préparation d'un plan d'action que je formule depuis 2002, le Comité n'a pas livré le plan attendu.

Il faut changer la façon dont le développement durable est institutionnalisé. Deux éléments méritent considération :

- Après bien des promesses et des faux départs, la stratégie fédérale de développement durable se fait toujours attendre. Le gouvernement soutient de nombreuses initiatives écologiques importantes, dont plusieurs étaient dans le dernier discours du Trône. Néanmoins, en l'absence d'une forme quelconque de stratégie fédérale de développement durable, les parlementaires et les Canadiens ne peuvent avoir une bonne idée du plan global du gouvernement en la matière, de la façon qu'il compte l'exécuter et des progrès accomplis. Une stratégie fédérale de développement durable établirait des priorités communes, coordonnerait les efforts des ministères et aiderait à réaliser le potentiel des stratégies ministérielles.
- Un nouveau comité de sous-ministres a été formé pour remplacer le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable. Pour réussir là où d'autres ont échoué, ce comité devra s'engager de manière beaucoup plus dynamique, et les sous-ministres devront rendre compte du respect de leurs engagements.

Le gouvernement doit agir rapidement s'il veut que le tout soit en place à temps pour la prochaine série de stratégies de développement durable, prévue pour décembre 2006. Sinon, nous aurons perdu une autre occasion d'améliorer les stratégies de développement durable, et trois autres années passeront avant que nous puissions voir se réaliser le potentiel qu'elles recèlent (pour plus de détails, voir le chapitre 7).

Que faut-il pour que le gouvernement franchisse la ligne d'arrivée?

Le message qui ressort de nos vérifications de cette année est que le gouvernement fédéral souffre d'une incapacité chronique à soutenir les initiatives une fois qu'elles sont lancées. La Stratégie canadienne de la biodiversité, la Stratégie sur les océans du Canada et les directives sur les stratégies de développement durable sont seulement les plus récents exemples de cet échec du gouvernement fédéral à remplir ses belles promesses.

Après avoir vérifié le rendement du gouvernement pendant cinq ans, je me suis souvent demandé pourquoi le gouvernement ne franchit pas la ligne d'arrivée en ce qui a trait à ses engagements en matière d'environnement et de développement durable. J'en suis venue à la conclusion qu'il y a plusieurs causes profondes :

- Les leaders gouvernementaux ont tendance à s'engager sans mettre en place la structure ou les ressources requises pour réaliser leurs promesses.

- Les sous-ministres et les sous-ministres adjoints ne sont pas tenus responsables des résultats obtenus par leurs ministères dans le lancement et la réalisation de formes de développement plus durables. Réussir à mener des projets jusqu'au bout exige du leadership et de la rigueur de la part de la haute direction.

- Des organisations qui travaillent en vases clos et qui ont un esprit de clocher nuisent à l'intégration du développement durable dans l'ensemble des ministères, une intégration par ailleurs essentielle. Par conséquent, tout ce qui pourrait demander une action concertée de la part des ministères risque d'échouer.

- Dans de nombreux secteurs, le gouvernement fédéral ne cesse de réinventer la roue : il change le personnel clé, il modifie la conception des programmes sans se soucier d'arriver à des résultats.

En raison de ces problèmes, les quelques cas isolés d'efforts méritoires et de bons résultats observés sont souvent annulés par le recul observé dans d'autres secteurs. Les résultats sont encore une fois loin d'être impressionnants : le gouvernement ne cesse de défendre le développement durable, accorde parfois des ressources financières, sans toutefois atteindre et respecter la majorité de ses engagements. Les nouvelles ne sont guère encourageantes compte tenu des preuves de plus en plus accablantes du fait que nous suivons une voie qui ne respecte pas la durabilité.

Si le gouvernement remplit ses promesses, la position environnementale du Canada s'en trouvera améliorée. Il faut par contre de nouvelles idées pour vraiment réaliser le développement durable. Albert Einstein a dit un jour : « Les grands problèmes auxquels nous faisons face ne peuvent être résolus en suivant le raisonnement qui a contribué à les créer. » Atteindre la durabilité d'ici une génération exigera de nous, Canadiens, que nous inculquions un changement profond à la société dans laquelle nous vivons, et le gouvernement fédéral devrait donner le ton à cette révolution du développement durable.

Je ne suis pas la seule à dire que le gouvernement fédéral doit améliorer son rendement à cet égard. De récents appels au virage gouvernemental en faveur de la durabilité sont venus de deux hautes instances du gouvernement. Dans un rapport récemment déposé, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a déclaré :

> « Il est temps que le gouvernement du Canada se mouille, fasse preuve de leadership et dépose les réformes nécessaires. Cela exigera plus de volonté politique, plus de coordination et d'intégration au sein des ministères et entre les ministères et, surtout, la reconnaissance véritable que le développement durable est un des dossiers les plus urgents pour le Canada aujourd'hui. »

Le fonctionnaire le plus haut placé du Canada, le greffier du Conseil privé, a témoigné devant le comité du Sénat en ces mots :

> [traduction]
> « Nous voulons prendre le virage du développement durable dans nos méthodes de fabrication, nos habitudes de consommation et dans la façon dont nous vivons nos vies [...] Nous lancerons une stratégie de développement beaucoup plus engagée envers le développement durable, et qui s'implantera bien solidement. »

Il a ajouté que nous avions besoin « d'une transformation fondamentale à long terme » de nos processus industriels et qu'il nous fallait « opérer un changement culturel ou adopter de nouveaux paradigmes » dans la fonction publique. Il a ajouté que le gouvernement devait devenir un leader dans le domaine de l'approvisionnement écologique et qu'il recourra davantage à ses moyens fiscaux pour arriver à ses objectifs de développement durable. Le greffier a terminé en déclarant : [traduction] « Je crois que nous pouvons devenir un chef de file dans le développement durable en l'espace d'une génération. »

Je n'aurais pu dire mieux!

Annexe A Extraits de la *Loi sur le vérificateur général*

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« commissaire » « commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

. . .

« développement durable » « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère de catégorie I » « ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère mentionné à l'annexe.

« ministre compétent » « ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

. . .

« stratégie de développement durable » « stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre;

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en œuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en œuvre les plans d'action de celle-ci;

b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent

paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable.

Annexe B Rapport sur l'exercice du pouvoir du gouverneur en conseil en vertu des paragraphes 24(3) à 24(5) de la *Loi sur le vérificateur général*

En qualité de commissaire à l'environnement et au développement durable, je suis tenue de rendre compte de l'exercice du pouvoir du gouverneur en conseil en vertu des paragraphes 24(3) à 24(5) de la *Loi sur le vérificateur général*. Ces dispositions permettent notamment au gouverneur en conseil d'ordonner que les exigences relatives aux stratégies de développement durable et aux pétitions en matière d'environnement s'appliquent à des ministères en particulier qui n'y sont pas normalement soumis.

Le 13 décembre 2003, le Premier ministre a annoncé la création de plusieurs ministères dans le cadre de l'initiative de réforme du gouvernement. En juillet 2004, le gouverneur en conseil, conformément au paragraphe 24(3) de la *Loi sur le vérificateur général*, a ordonné que l'obligation de préparer une stratégie de développement durable s'applique aux cinq ministères suivants : l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Centre des armes à feu Canada, Commerce international Canada, le ministère des Ressources humaines et du développement des compétences.

En septembre 2004, l'Agence de santé publique du Canada a été ajoutée à cette liste.

La plupart de ces ministères faisaient partie de ministères qui étaient expressément tenus de préparer des stratégies de développement durable.

Annexe C Points saillants des chapitres 1 à 8

Points saillants—Chapitre 1

Pêches et Océans Canada
La Stratégie de gestion des océans du Canada

Objet

La *Loi sur les océans* de 1996 signalait l'intention du gouvernement de jouer un rôle actif dans la coordination des politiques et des activités en matière de gestion des océans. Elle confirmait les aspirations du Canada d'être le chef de file dans ce secteur. La *Loi* visait à la conservation et à la protection des océans, des écosystèmes et des ressources qu'ils abritent, en favorisant une exploitation qui soit durable sur le plan économique, et acceptable sur le plan environnemental — autrement dit, faire en sorte que les océans soient propres, sûrs, productifs et accessibles.

Nous avons examiné les mesures prises par Pêches et Océans Canada en vue de mettre en œuvre la *Loi sur les océans*. Nous avons évalué les progrès réalisés par le Ministère pour ce qui est de définir et de mettre à exécution une stratégie nationale sur les océans et des plans de gestion intégrée, ainsi que ses efforts pour créer des zones de protection marines.

Par ailleurs, nous avons examiné l'information qu'il communique au public sur les résultats de ses activités de gestion des océans et sur l'état des océans.

Pertinence

Le gouvernement a reconnu, en 1994, que les politiques et pratiques du Canada à l'égard des océans avaient été sporadiques, fragmentées et conçues à court terme. Cela a conduit à la surexploitation des ressources halieutiques et à la dégradation de l'environnement marin. C'est ainsi que la pêche de fond s'est effondrée dans la région atlantique et que la pollution par les hydrocarbures des navires a nui aux populations d'oiseaux marins, à la fois sur les côtes est et ouest du pays. La mise en œuvre de la *Loi sur les océans* de 1996 devait redresser cette situation.

Cependant, le Plan d'action du Canada pour les océans publié récemment par le gouvernement constate que la santé et la qualité de l'environnement marin sont menacées ou en déclin. Le plan constate aussi un appauvrissement important de certains stocks de poissons, l'introduction continue de polluants et d'espèces envahissantes, l'altération ou la dégradation d'habitats, et le déclin de la biodiversité et de la productivité.

Les océans représentent une partie importante du capital de ressources naturelles qui seront transmises en héritage aux générations futures. Plus de 20 p. 100 des Canadiennes et des Canadiens habitent dans des localités côtières. Les océans renferment des ressources naturelles et alimentaires qui sont importantes pour tous les Canadiens et ils servent aussi au transport et aux loisirs. Le gouvernement fédéral a la responsabilité indéniable d'assurer la gestion prudente qui est nécessaire pour protéger les vastes espaces et ressources maritimes du Canada et les développer.

Constatations

- La mise en œuvre de la *Loi sur les océans* et de la stratégie qui s'y rattache n'a pas été prioritaire pour le gouvernement. Huit ans plus tard, les promesses de la *Loi* ne se sont pas concrétisées. Pêches et Océans Canada est loin d'avoir respecté ses engagements et ses objectifs : le Ministère n'a pas achevé de plans de gestion intégrée et n'a désigné que deux zones de protection marines.
- Le Ministère n'arrive pas à définir ni à adopter une approche viable et uniforme en matière de gestion intégrée des océans. Ainsi, il n'y a toujours pas de mécanismes pour régler les différends, de plus en plus nombreux, entre les usagers de la mer, concernant l'accès aux espaces et aux ressources maritimes.
- Le gouvernement a reconnu dans le Plan d'action du Canada pour les océans que les mécanismes de gouvernance n'étaient toujours pas à la hauteur des enjeux modernes, notamment des menaces qui pèsent sur la santé des océans. Il a en outre reconnu que sa stratégie était fragmentée et inutilement complexe, manquait de transparence et était axée sur la résolution des problèmes après leur apparition. Cette évaluation est conforme aux constatations de notre vérification.
- Le Parlement n'a pas reçu l'information financière et l'information sur le rendement qui lui permettraient de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les océans*. Le Ministère n'a pas non plus respecté l'engagement qu'il avait pris de faire rapport périodiquement sur l'état des océans.
- Le nouveau Plan d'action du Canada pour les océans constitue le cadre dont s'est doté le gouvernement pour assurer un développement et une gestion durables des océans. Cependant, il ne supprime pas tous les obstacles qui entravent la mise en œuvre d'une stratégie nationale sur les océans. Parmi les questions à résoudre, il s'agit notamment d'assurer à long terme un leadership et une coordination solides, de prévoir un financement adéquat, et d'instaurer un cadre de responsabilisation assorti d'indicateurs de rendement adaptés et d'exigences en matière de rapport.

Réaction du Ministère. Pêches et Océans Canada est d'accord avec toutes les recommandations de la vérification. Ses réponses, qui se trouvent à la suite des recommandations dans le rapport, indiquent les mesures que le ministère a l'intention de prendre et à quel moment ces mesures seront complètement mises en œuvre.

Points saillants—Chapitre 2

L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada

Objet

L'Agence Parcs Canada a le mandat de maintenir et de rétablir l'intégrité écologique des 41 parcs nationaux du Canada. Il lui incombe aussi de favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance de ces lieux par des moyens qui en assurent l'intégrité écologique pour les générations d'aujourd'hui et de demain. Parcs Canada gère aussi le réseau des sites historiques nationaux et le réseau des aires marines nationales de conservation.

Dans le contexte de notre vérification, nous avons examiné la manière dont l'Agence planifie et gère certaines activités écologiques de surveillance et de restauration dans 12 parcs nationaux, et la façon dont elle exerce ces activités pour enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs. L'Agence est tenue de rendre compte au Parlement de l'état des parcs nationaux du Canada tous les deux ans. Nous avons examiné la qualité de ses rapports sur l'état des parcs nationaux publiés en 1997, 1999 et 2001. Nous n'avons pas étudié le rapport de 2003, celui-ci n'étant pas encore publié au moment où nous avons commencé notre vérification.

Pertinence

Les parcs nationaux du Canada sont des exemples significatifs du patrimoine naturel du pays. Ils ont profité aux générations passées et actuelles et sont un legs important à transmettre à celles qui suivront. Une foule de facteurs appelés « facteurs de stress » agissent sur les écosystèmes et, plus particulièrement, la biodiversité et les processus connexes dans les parcs nationaux. Parmi ces facteurs, qui proviennent à la fois de l'intérieur et de l'extérieur des parcs, figurent la surutilisation par les visiteurs et l'exploitation des ressources naturelles en bordure des parcs. Ces facteurs menacent la gamme des avantages que les Canadiennes et les Canadiens retirent de leurs parcs et les raisons mêmes qui font que ceux-ci leur tiennent à cœur.

Outre l'éducation du public et les partenariats, l'Agence Parcs Canada mène des activités de surveillance et de restauration importantes pour le maintien et la restauration de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Une surveillance appropriée de la biodiversité, de la santé des écosystèmes et des facteurs de stress fournit une information sur l'état des parcs qui est essentielle à la bonne gestion des parcs et à l'éducation du public. De bons programmes de restauration, tels que le brûlage dirigé et le rétablissement d'espèces en péril, peuvent contribuer à rétablir les processus naturels des écosystèmes des parcs nationaux et à renverser la perte d'espèces et de biodiversité.

Constatations

- Dans les 12 parcs examinés, d'importantes questions touchant l'intégrité écologique, incluant des questions liées à la biodiversité, aux fonctions des écosystèmes et aux facteurs de stress, sont prises en charge au moyen d'activités de surveillance et de restauration, mais il existe certaines lacunes à cet égard. Nous avons également trouvé des lacunes dans la planification et la gestion de ces activités. Par exemple, le principal document de planification, pour chacun des parcs, est le plan directeur.

Toutefois, pour 6 des 12 parcs examinés, ce document n'est pas à jour. De plus, des rapports annuels sur la mise en œuvre de ces plans ne sont pas présentés régulièrement par tous les parcs.

- Amener le public à mieux comprendre l'intégrité écologique en enrichissant ses connaissances à ce sujet est essentiel au maintien et à la restauration de cette intégrité. Dans ce contexte, il manque, au niveau des parcs, des objectifs d'amélioration de l'éducation du public par l'utilisation de la surveillance et de la restauration. Il serait possible d'intégrer davantage les résultats des projets de surveillance et de restauration dans les documents de communication des parcs.

- Grâce aux fonds additionnels que l'Agence a reçus en 2003 (75 millions de dollars sur 5 ans et, par la suite, 25 millions par année), Parcs Canada a adopté des mesures pour améliorer la surveillance et la restauration, ainsi que la manière dont ces activités servent à enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs. Il est important que ces mesures donnent des résultats et soient appliquées de façon cohérente dans tous les parcs. Parcs Canada doit absolument compter sur de bons programmes de surveillance, de restauration et d'éducation du public pour s'acquitter de son mandat, soit maintenir ou rétablir l'intégrité écologique des parcs, sensibiliser la population et favoriser le plaisir des personnes qui fréquentent les parcs nationaux.

- Le rapport sur l'état des parcs de 1997 est relativement bon quant à la mise en place de points de référence sur l'état de ces parcs. Toutefois, l'Agence n'a pas tiré parti des possibilités offertes par ce rapport dans l'élaboration des deux rapports suivants, de sorte qu'il est difficile de déterminer comment l'état des parcs a évolué. Dans l'ensemble, ces rapports doivent rendre compte de manière plus cohérente des changements et des tendances qui touchent l'état des parcs au fil des ans. Il faut également plus d'information sur les impacts sur le terrain des mesures prises par l'Agence.

Réaction de Parcs Canada. Parcs Canada a accepté nos recommandations. Ses réponses, qui suivent les recommandations dans le chapitre, indiquent les mesures que l'Agence a l'intention de prendre.

Points saillants—Chapitre 3

La stratégie canadienne de la biodiversité
Une vérification de suivi

Objet

La Stratégie canadienne de la biodiversité devait servir de cadre d'action pour, notamment, conserver et utiliser de manière durable la diversité biologique ou « biodiversité ». La Stratégie a été endossée en 1996 par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux. La présente vérification de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie par le gouvernement fédéral est la troisième vérification que nous effectuons depuis 1998.

Pertinence

La diversité biologique — ou biodiversité — désigne la variété de la vie sous toutes ses formes. Elle englobe la diversité des écosystèmes, des espèces et des caractères génétiques. La biodiversité est essentielle à la santé de notre planète et au bien-être de ses habitants. Elle permet et favorise une végétation saine (notamment les cultures) et la salubrité de l'air et de l'eau. La biodiversité contribue directement à la santé et à la prospérité économique des Canadiennes et des Canadiens. La biodiversité fait face à un certain nombre de menaces, y compris la perte d'habitat, les espèces envahissantes — qui menacent les espèces indigènes — et la surexploitation des plantes et des animaux. Le Canada s'est engagé sur la scène tant nationale qu'internationale à conserver et à utiliser de manière durable la diversité biologique du pays. Pour ce faire, il a adopté la Stratégie canadienne de la biodiversité comme la base de son action.

Constatations

- Dans l'ensemble, les progrès réalisés par le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des éléments clés de la Stratégie canadienne de la biodiversité ne sont pas satisfaisants. Près de dix ans après l'adoption de la Stratégie, sa mise en œuvre s'essouffle à plusieurs égards. Les problèmes recensés dans nos deux vérifications antérieures n'ont pas été réglés et plusieurs engagements pris pour donner suite aux aspects prioritaires de la biodiversité n'ont pas été respectés.
- Le gouvernement fédéral n'a toujours pas de plan cohérent de mise en œuvre de la Stratégie. Même s'il a fait certains efforts, le gouvernement ignore dans quelle mesure ces efforts permettent d'atteindre les objectifs de la Stratégie.
- Les engagements pris pour améliorer la capacité du Canada de comprendre sa biodiversité et de gérer l'information sur la biodiversité n'ont pas été respectés, en dépit de nombreux appels lancés en faveur de l'amélioration de ces secteurs.
- Le Canada ne possède aucun rapport général et global sur l'état de la biodiversité. Bien que le gouvernement travaille à la réalisation d'un tel rapport et que des rapports soient produits dans divers secteurs, la présente vérification est la troisième dans laquelle nous signalons l'absence de bilan général de l'état de la biodiversité au pays. Faute de connaître l'état de sa propre biodiversité et son évolution dans le temps, le gouvernement fédéral est limité dans sa capacité de contribuer à la conservation de la biodiversité, de l'utiliser de manière durable et d'en freiner la perte.

Réaction d'Environnement Canada. Environnement Canada a accepté notre recommandation et a précisé les mesures qu'il a l'intention de prendre pour donner suite à la recommandation. La réponse détaillée du Ministère suit la recommandation dans le chapitre.

Points saillants—Chapitre 4

La salubrité de l'eau potable
Responsabilités fédérales

Objet

Au Canada, la responsabilité de la salubrité de l'eau potable est partagée. Les gouvernements provinciaux et territoriaux détiennent la principale responsabilité législative pour réglementer l'approvisionnement du public en eau potable. Pour sa part, le gouvernement fédéral doit assurer la salubrité de l'eau potable fournie aux collectivités des Premières nations; sur les bases militaires, dans les parcs nationaux et dans les installations fédérales; et à bord des véhicules de transport tels que les trains de voyageurs, les avions et les navires de croisière se déplaçant d'une province à l'autre et à l'étranger. Par ailleurs, le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan dans un domaine connexe, soit l'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*.

Au cours de la présente vérification, nous avons examiné le processus suivi par le gouvernement fédéral afin d'élaborer les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous avons aussi vérifié si le gouvernement s'acquitte de son obligation, prévue dans le *Code canadien du travail*, de veiller à ce que l'eau potable que consomment ses employés soit conforme à ces recommandations. Nous avons donc examiné si six ministères et organismes fédéraux clés effectuent les analyses obligatoires ayant pour objet de détecter la présence de bactéries dans l'eau de consommation, analyses qui sont essentielles pour protéger la santé humaine. De plus, nous nous sommes penchés sur les activités de Santé Canada visant l'inspection de l'eau potable fournie à bord des véhicules de transport.

Nous traitons, dans le chapitre 5 du présent rapport, de la question de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Pertinence

Les responsabilités fédérales en matière d'eau potable peuvent avoir des répercussions sur des millions de gens, dont les employés et les voyageurs. L'eau potable est exempte de contaminants microbiologiques et le niveau des contaminants chimiques qu'elle contient n'est pas dommageable pour la santé humaine. L'eau potable contaminée peut avoir des conséquences désastreuses sur la santé publique, comme dans le cas de l'incident tragique survenu en 2000 à Walkerton, en Ontario.

Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* sont importantes pour la protection de la santé des Canadiennes et des Canadiens parce qu'elles décrivent les contaminants que tout système d'approvisionnement en eau (public, semi-public et privé) devrait éliminer, ou réduire à des niveaux acceptables, pour fournir une eau qui soit la plus propre, la plus salubre et la plus fiable possible. Les Recommandations établissent les limites acceptables pour les caractéristiques chimiques, microbiologiques, physiques et radiologiques de l'eau potable.

Constatations

- Afin d'élaborer les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, Santé Canada dirige un processus auquel participent les provinces et les territoires, qui est consultatif, transparent et fondé sur le risque et les connaissances scientifiques. Ce processus est cependant toujours lent. En effet, il faut

souvent cinq ans ou plus pour élaborer de nouvelles recommandations ou pour revoir les recommandations existantes. Dans le discours du Trône de 2002, le gouvernement s'est engagé à accélérer les travaux qu'il exécute avec les provinces pour améliorer les Recommandations. Sur 83 recommandations concernant les paramètres chimiques ou physiques, environ 50 pourraient devoir être mises à jour pour refléter l'état actuel de la science. Au rythme actuel toutefois, il faudrait au moins dix ans pour éliminer cet arriéré. De plus, si de nouveaux contaminants devaient être ajoutés à cette liste, l'élimination de l'arriéré pourrait être encore plus problématique.

- Les six ministères et organismes fédéraux que nous avons examinés sont tous assujettis au *Code canadien du travail*, mais leurs politiques, leurs procédures et leurs exigences en matière de salubrité de l'eau potable diffèrent : certaines sont détaillées, tandis que d'autres sont incomplètes ou imprécises. C'est pourquoi nous avons trouvé différentes procédures d'analyse bactériologique dans les 35 emplacements choisis pour notre vérification. Cette grande variabilité de la conformité aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* montre l'absence d'une orientation centrale dans les domaines de compétence fédérale. Pour ce qui est des sites où une contamination bactériologique a été détectée, les ministères responsables ont pris des mesures correctives.

- En vertu du *Règlement sur l'eau potable des transports en commun*, Santé Canada est tenu d'inspecter la qualité de l'eau à bord des trains de voyageurs, des avions et des navires de croisière. Nous avons constaté que le Ministère inspecte l'eau à bord des navires de croisière et des trains, mais non dans les avions en raison de questions de financement. Santé Canada ne peut donc pas garantir aux millions de voyageurs canadiens que l'eau à bord des avions est potable.

- Le Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral de 2004 constitue un premier pas vers l'élaboration d'une stratégie fédérale cohérente pour régler les questions relatives à l'eau, y compris celles qui touchent la santé humaine. Toutefois, même si, en 2003, le gouvernement fédéral a déclaré que l'eau était une priorité de développement durable, il est difficile de définir où en est actuellement le Cadre, et son avenir est incertain. Les hauts fonctionnaires qui ont préparé le Cadre ne se sont pas réunis depuis plus d'un an et les prochaines étapes concernant l'utilisation du Cadre ne sont pas encore bien définies.

Réaction des ministères. Tous les ministères concernés par cette vérification ont exprimé leur accord avec nos recommandations. Tous les ministères, sauf un, ont donné des réponses satisfaisantes dans lesquelles ils décrivaient les mesures qu'ils jugeaient nécessaires pour répondre à nos recommandations dans l'avenir. Toutefois, la réponse donnée par Environnement Canada sur le Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral n'aborde pas pleinement les détails de notre recommandation.

Points saillants—Chapitre 5

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Objet

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Santé Canada accordent du financement et du soutien pour aider les Premières nations à fournir de l'eau potable à leurs collectivités. AINC assume les coûts de la conception, de la construction et de la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau ainsi que la plupart des coûts de fonctionnement et d'entretien. Santé Canada appuie les Premières nations pour instaurer des contrôles et des analyses de l'eau du robinet afin de démontrer qu'elle est potable. Par l'entremise d'ententes de financement, les Premières nations sont chargées de la construction, de la modernisation et de la gestion quotidienne des réseaux d'approvisionnement en eau. Nous avons examiné les programmes et le financement des deux ministères pour établir s'ils aidaient les collectivités des Premières nations à donner à leurs résidants un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres Canadiens et Canadiennes vivant dans des collectivités de taille et d'emplacement semblables.

Nous avons également examiné la mise en œuvre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Cette stratégie, d'une durée de cinq ans, a été adoptée en 2003 pour améliorer de façon substantielle la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les réserves.

Pertinence

L'accès à l'eau potable est essentiel à la santé de tous les Canadiens, y compris le demi-million de personnes environ réparties parmi quelque 600 Premières nations. En 1995, Santé Canada et AINC estimaient que le quart des réseaux d'approvisionnement en eau dans les collectivités des Premières nations présentaient des risques potentiels pour la santé et la sécurité des personnes desservies. En 2001, AINC a constaté des risques importants en matière de qualité ou de salubrité de l'eau potable dans les trois quarts des réseaux. Entre 1995 et 2003, le gouvernement fédéral a dépensé environ 1,9 milliard de dollars pour aider les collectivités des Premières nations à fournir des services d'approvisionnement en eau potable et des services d'égouts. En 2003, le gouvernement a fait de la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations une priorité et a approuvé un budget de 600 millions de dollars sur cinq ans pour la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Constatations

- En ce qui concerne la salubrité de l'eau potable, les résidants des collectivités des Premières nations ne bénéficient pas d'un niveau de protection comparable à celui des personnes vivant à l'extérieur des réserves. Cela est dû en partie au fait qu'aucune loi ou règlement ne régit l'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations, ce qui n'est pas le cas dans les autres collectivités. AINC et Santé Canada tentent d'assurer l'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations par l'entremise de leurs politiques, de leurs lignes directrices et d'ententes de financement avec les Premières nations. Cette façon de faire ne couvre pas tous les éléments qui se retrouveraient dans la réglementation de l'eau potable et elle n'est pas mise en œuvre de manière uniforme.

- Malgré l'investissement de centaines de millions de dollars en fonds fédéraux, une proportion considérable des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations continue de fournir de l'eau dont la qualité ou la salubrité est à risque. Bien que l'accès à l'eau potable se soit amélioré, la conception, la construction, le fonctionnement et l'entretien de bon nombre de réseaux d'approvisionnement en eau sont encore déficients. De plus, en grande partie, le succès de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations dépend des correctifs qu'AINC et Santé Canada apporteront aux lacunes de gestion que nous avons relevées.
- L'aide technique disponible pour appuyer et accroître la capacité des Premières nations de fournir de l'eau potable est fragmentée. Comme la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidants et que la fourniture d'eau potable est devenue plus compliquée, la mise sur pied d'institutions capables de donner un soutien technique permanent est essentielle pour fournir un approvisionnement constant en eau potable à ces collectivités.

Réaction des ministères. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada ont accepté toutes les recommandations intégralement, sauf celle qui porte sur la mise en œuvre d'une réglementation. À cet égard, les ministères ont déclaré qu'ils vont étudier en profondeur, en collaboration avec les Premières nations, les options et la faisabilité d'instaurer une réglementation. Les réponses des ministères sont incluses dans le chapitre.

Points saillants—Chapitre 6

L'approvisionnement écologique

Objet

L'approvisionnement écologique prévoit l'achat de biens et de services moins nuisibles pour la santé humaine et l'environnement que les biens ou services concurrentiels répondant aux mêmes besoins. Notre examen a porté sur les efforts investis dans la promotion et le soutien de l'approvisionnement écologique dans l'ensemble du gouvernement, incluant les directives données aux ministères sur la manière d'aborder l'approvisionnement écologique dans leur stratégie de développement durable. Nous avons également examiné l'approche adoptée par huit ministères et organismes dans leur stratégie et les progrès réalisés par trois ministères à l'égard de certains engagements.

Pertinence

Le gouvernement fédéral est l'un des plus importants acheteurs de biens et de services au Canada; il fait état de dépenses annuelles atteignant 13 milliards de dollars. Par conséquent, le fait d'écologiser l'approvisionnement du gouvernement fédéral ne peut que produire des avantages substantiels. Le gouvernement peut réduire de manière significative les effets néfastes de ses activités sur l'environnement en achetant, par exemple, des biens qui sont éconergétiques, qui sont fabriqués sans utiliser des substances toxiques ou sans en émettre, ou qui peuvent être démontés facilement pour être réutilisés ou recyclés. L'approvisionnement écologique peut aussi accroître l'offre de biens et services écologiques et stimuler l'innovation, conformément à la volonté du gouvernement de promouvoir le développement durable comme un élément clé de la compétitivité du Canada.

Après avoir reconnu ces avantages, le gouvernement fédéral a pris dès 1992 divers engagements pour écologiser ses achats. Des faits nouveaux, comme la décision du gouvernement de centraliser la gestion des achats, ouvrent la voie à des mesures concrètes.

Il ne peut y avoir d'avancée sérieuse en approvisionnement écologique que si le gouvernement se dote d'une orientation centrale claire sur les attentes, la répartition des responsabilités, les indicateurs de progrès et l'aide pratique offerte sous forme de conseils et de formation. Les progrès dépendent aussi d'engagements clairs et du suivi effectué par chacun des ministères.

Constatations

- Des progrès importants en matière d'écologisation de l'approvisionnement sont possibles, comme le montrent des initiatives menées tant au sein du gouvernement fédéral qu'ailleurs. Cependant, après plus d'une décennie de promesses, le gouvernement fédéral n'utilise toujours pas à son plein potentiel l'approvisionnement écologique pour atteindre ses objectifs de développement durable.
- Une orientation centrale sur l'approvisionnement écologique fait défaut. Des directives concernant l'élaboration d'une approche pangouvernementale en matière d'approvisionnement écologique ont d'abord été fournies en 1994, mais il n'existe toujours pas de stratégie ou de politique fédérale. Dans le discours du Trône de 2004, le gouvernement réitérait sa volonté d'élaborer et de mettre en œuvre d'ici 2006 une politique d'approvisionnement écologique pangouvernementale. Pourtant, personne ne travaille à temps plein à cette tâche colossale.

- Certains des principaux documents du gouvernement fédéral portant sur les rôles et les responsabilités des acheteurs et des fournisseurs n'abordent pas l'approvisionnement écologique. De la même manière, le gouvernement fédéral n'a pas utilisé efficacement les stratégies de développement durable comme moyens d'accroître l'approvisionnement écologique.
- Il n'existe pas encore de base fiable sur laquelle pourrait s'appuyer l'évaluation des progrès en matière d'approvisionnement écologique dans l'ensemble du gouvernement.
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est le ministère qui assume les plus grandes responsabilités en matière d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement. Il a pris certaines mesures pour faire connaître l'approvisionnement écologique. Cependant, le Ministère n'a pas réussi à vraiment écologiser les services d'approvisionnement qu'il offre aux autres ministères et organismes fédéraux. Par exemple, ses offres à commandes sont utilisées par les ministères et organismes pour acheter régulièrement des biens et des services courants. Pourtant, moins de 2 p. 100 des offres à commandes figurant dans l'index affiché dans le site Web de TPSGC sont désignées conformes aux exigences de l'approvisionnement écologique.

Réaction de Travaux publics et Services gouvernementaux, au nom des ministères et organismes responsables. Le Ministère accepte les recommandations. Sa réponse consolidée, qui comporte les mesures qu'il compte prendre, se trouve à la fin du chapitre.

Points saillants—Chapitre 7

Les stratégies de développement durable

Objet

Tous les trois ans, bon nombre de ministères et organismes fédéraux (plus de 30 à l'heure actuelle) sont tenus de présenter une stratégie de développement durable au Parlement. Nous avons vérifié si les directives données par le gouvernement aux ministères et organismes en vue de préparer leur stratégie de 2004 étaient adéquates. Nous avons examiné les travaux d'un comité de sous-ministres qui s'est vu confier cette responsabilité par le Bureau du Conseil privé et les efforts déployés par certains ministères chargés d'intégrer ces directives à leur stratégie.

Nous avons évalué dans quelle mesure les stratégies de 2004 répondaient à certaines attentes formulées en mars 2003 par la commissaire à l'environnement et au développement durable dans un document intitulé *Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir*, qui a reçu l'appui du gouvernement. Nous avons examiné les mesures prises par neuf ministères et organismes pour respecter dix engagements pris dans leur stratégie de 2001 et de 2004. (D'autres engagements ont été examinés aux chapitres 1, 4 et 6 du présent Rapport.) Enfin, nous faisons état des mesures mises de l'avant par le gouvernement fédéral en vue de respecter six engagements internationaux qu'il a pris lors du Sommet mondial sur le développement durable de 2002, tenu à Johannesburg.

Pertinence

Le développement durable est fondé sur l'utilisation, de façon efficace et respectueuse de l'environnement, des ressources naturelles, humaines et économiques. Cela comprend l'exploitation durable des ressources naturelles, la protection de la santé des Canadiennes et des Canadiens et des écosystèmes ainsi que l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être des citoyens.

Le gouvernement a indiqué que les stratégies des ministères et organismes constituaient un outil important pour faire progresser son programme de développement durable. Elles établissent des engagements précis pour les organisations, et le Parlement peut tenir les ministres responsables de la façon dont leur organisation a respecté ces engagements. Le gouvernement s'est engagé, par le passé, à élaborer une stratégie fédérale de développement durable qui contribuerait à assurer une bonne coordination entre les stratégies ministérielles.

Constatations

- **Les orientations pangouvernementales.** Le comité de sous-ministres chargé d'orienter la préparation des stratégies de développement durable n'a pu s'entendre sur des priorités pour les stratégies de 2004. Les ministères et organismes avaient donc peu de directives approuvées à leur disposition sur la façon de coordonner leur stratégie. De plus, le comité n'a pas élaboré la stratégie fédérale promise. Les Canadiens et les parlementaires ne peuvent donc pas se faire une idée juste du plan d'ensemble du gouvernement en matière de développement durable, des modalités de sa mise en œuvre, ni des progrès réalisés. En outre, depuis plus d'un an, rien de significatif n'a été fait pour orienter la préparation des prochaines stratégies qui doivent être prêtes en décembre 2006. En effet, au cours de cette période critique, le comité de sous-ministres a mis fin à ses activités.

- **La qualité des stratégies de 2004.** Bien que, dans l'ensemble, la qualité des stratégies se soit quelque peu améliorée par rapport à celle de 2001, elle reste fort variable en 2004. Chaque stratégie peut toujours être améliorée.

- **Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies.** À une exception près, les ministères et organismes ont réalisé certains progrès, voire des progrès satisfaisants, dans la réalisation des dix engagements pris dans leur stratégie que nous avons examinés. Ces engagements ne constituent dans bien des cas que les premiers pas vers le développement durable. Transports Canada est l'exception. En effet, ce ministère a réalisé peu de progrès en vue de recenser les déversements d'effluents et de déchets dans les principaux ports canadiens. Par conséquent, les déversements effectués dans les 19 administrations portuaires canadiennes ne sont pas répertoriés. Les rejets d'eaux usées et d'autres produits chimiques peuvent, selon les quantités déversées, avoir des effets négatifs sur les écosystèmes aquatiques et la santé humaine.

- **Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux.** Le gouvernement fédéral ne dispose toujours pas d'un plan d'action pour mettre en œuvre les engagements qu'il a pris lors du Sommet mondial de 2002. Il risque de ne pas être en mesure de respecter trois des six engagements que nous avons examinés en raison de progrès plutôt lents dans certains secteurs et de l'absence d'information sur les progrès accomplis dans d'autres secteurs.

Réaction des ministères. Le Bureau du Conseil privé et Environnement Canada ont répondu à nos recommandations. Les mesures prises ou planifiées sont décrites après chaque recommandation du chapitre.

Points saillants—Chapitre 8

Les pétitions en matière d'environnement

Objet

Le présent document constitue le rapport annuel au Parlement de la commissaire à l'environnement et au développement durable sur le processus de pétition en matière d'environnement, tel que l'exige la *Loi sur le vérificateur général*. Il vise les nouvelles pétitions reçues entre le 1er juillet 2004 et le 30 juin 2005.

Il présente également le résultat des vérifications des réponses aux pétitions en matière d'environnement, réponses que nous avons choisies afin d'établir si des mesures ont été prises par Ressources naturelles Canada pour mettre à jour la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, par Environnement Canada pour élaborer des lignes directrices sur la désignation d'une espèce en péril, et par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada pour réduire les répercussions de l'élevage porcin sur l'environnement.

Pertinence

Le processus de pétition en matière d'environnement permet aux Canadiennes et aux Canadiens d'informer officiellement les ministres fédéraux de leurs préoccupations d'ordre environnemental et d'obtenir une réponse. Ce processus permet notamment aux citoyens et aux organisations de demander aux ministres d'enquêter sur les problèmes environnementaux, d'expliquer la politique fédérale ou d'examiner l'application de la législation environnementale.

Les ministres ont pris des engagements et les ministères ont mis en œuvre des mesures concernant les questions environnementales soulevées à la suite de certaines pétitions. Afin que le processus de pétition donne les résultats voulus pour les Canadiens, les pétitionnaires doivent énoncer clairement les problèmes et les questions qui les préoccupent et vérifier l'exactitude des faits qu'ils présentent. De leur côté, les ministères doivent répondre aux pétitions dans un délai de 120 jours en veillant à donner des réponses claires à toutes les questions qui y sont soulevées.

Le suivi et la vérification des réponses données aux pétitions nous permettent d'examiner de plus près les questions qui intéressent les Canadiens et qui, autrement, n'auraient sans doute pas été portées à notre attention. Grâce à ces vérifications, nous déterminons si les ministres fédéraux respectent leurs engagements touchant les problèmes soulevés dans les pétitions.

Constatations

- **Rapport sur le processus de pétitions.** Les déclarations faites par les ministres et les engagements qu'ils prennent touchent des questions importantes soulevées par des Canadiens au moyen du processus de pétitions. Toutefois, en ce qui concerne les réponses que nous avons vérifiées cette année, nous avons constaté que les progrès accomplis au regard des questions soulevées ont été lents.

- **Assurance pour les exploitants d'installations nucléaires.** En réponse à deux pétitions, le ministre des Ressources naturelles s'est engagé à mettre à jour la *Loi sur la responsabilité nucléaire* afin d'augmenter le montant d'assurance obligatoire des exploitants d'installations nucléaires destiné à indemniser les personnes ayant subi des blessures ou des dommages attribuables à un accident nucléaire. Cependant,

la *Loi* n'a pas encore été révisée. Par conséquent, la couverture d'assurance au Canada demeure au niveau d'il y a presque 30 ans et elle est de beaucoup inférieure à la couverture dans d'autres grands pays industrialisés.

- **Lignes directrices pour l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril.** La *Loi sur les espèces en péril* a été introduite en 2002 pour assurer la protection et le rétablissement des espèces en péril. En réponse à une pétition, le ministre de l'Environnement s'est engagé à établir des lignes directrices afin d'aider le gouvernement à décider des espèces à protéger en les désignant comme espèce en péril. Environnement Canada a indiqué que ces lignes directrices ne seront pas en place avant 2006. Actuellement, des décisions sont prises sans ces lignes directrices, qui ont comme objectif d'assurer une plus grande uniformité et transparence du processus décisionnel du gouvernement.

- **Répercussions de l'élevage porcin.** À la suite de deux pétitions, nous avons vérifié les mesures prises par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada pour atténuer les répercussions de l'élevage porcin sur l'environnement. Nous avons constaté que ces ministères ne savent pas si leurs programmes et leurs activités atténuent ces répercussions. Par exemple, Environnement Canada ne peut pas encore démontrer que ses efforts ont entraîné une plus grande conformité des agriculteurs aux dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Agriculture et Agroalimentaire Canada doit encore préciser sa stratégie à l'égard des effets de l'élevage porcin sur l'environnement. Le Ministère a fait des progrès quant à l'évaluation des effets de l'agriculture sur l'environnement, mais il ne communique ni ne surveille efficacement la mise en œuvre de ses pratiques de gestion bénéfiques dans le domaine de l'élevage porcin.

Réaction des ministères. Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont accepté nos recommandations. Leurs réponses, qui suivent les recommandations dans le chapitre, indiquent les mesures que les ministères ont l'intention de prendre et quand ils les prendront.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2005
Chapitre 1	Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
Chapitre 2	L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
Chapitre 3	La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
Chapitre 4	La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
Chapitre 5	L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
Chapitre 6	L'approvisionnement écologique
Chapitre 7	Les stratégies de développement durable
Chapitre 8	Les pétitions en matière d'environnement

2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 1

Pêches et Océans Canada —
La Stratégie de gestion des océans du Canada

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-1F
ISBN 0-662-74886-7

Chapitre

1

Pêches et Océans Canada

La Stratégie de gestion des océans du Canada

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Les océans au Canada 5
De nouvelles méthodes de gestion des activités liées à l'exploitation des océans 6
La *Loi sur les océans* du Canada : un jalon mondial 8
La Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action du Canada pour les océans 8
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 9

Pour une gestion moderne des océans 9

Une stratégie nationale sur les océans 10

Historique de la législation et de la politique du Canada à l'égard des océans 10
Des lenteurs dans l'élaboration d'une stratégie nationale sur les océans 10
Le Plan d'action du Canada pour les océans est axé sur la mise en œuvre 12
Des obstacles entravent la mise en œuvre 13

Gestion intégrée et zones de protection marines 15

La gestion intégrée progresse très lentement 15
Absence de progrès dans la mise en place d'un système national de zones de protection marines 21
Non-respect des engagements pris dans la Stratégie de développement durable 23
Respecter les engagements internationaux ayant trait aux océans 25

La reddition de comptes concernant la mise en œuvre 28

Le Comité permanent a examiné la *Loi sur les océans* 28
Non-respect de la promesse de faire rapport sur l'état des océans 28
Des lacunes dans la présentation de rapports au Parlement et aux citoyens 29

Conclusion 32

À propos de la vérification 34

Annexes

A. Leçons tirées d'expériences internationales 36
B. Tableau des recommandations 39

Pêches et Océans Canada
La Stratégie de gestion des océans du Canada

Points saillants

Objet

La *Loi sur les océans* de 1996 signalait l'intention du gouvernement de jouer un rôle actif dans la coordination des politiques et des activités en matière de gestion des océans. Elle confirmait les aspirations du Canada d'être le chef de file dans ce secteur. La *Loi* visait à la conservation et à la protection des océans, des écosystèmes et des ressources qu'ils abritent, en favorisant une exploitation qui soit durable sur le plan économique, et acceptable sur le plan environnemental — autrement dit, faire en sorte que les océans soient propres, sûrs, productifs et accessibles.

Nous avons examiné les mesures prises par Pêches et Océans Canada en vue de mettre en œuvre la *Loi sur les océans*. Nous avons évalué les progrès réalisés par le Ministère pour ce qui est de définir et de mettre à exécution une stratégie nationale sur les océans et des plans de gestion intégrée, ainsi que ses efforts pour créer des zones de protection marines.

Par ailleurs, nous avons examiné l'information qu'il communique au public sur les résultats de ses activités de gestion des océans et sur l'état des océans.

Pertinence

Le gouvernement a reconnu, en 1994, que les politiques et pratiques du Canada à l'égard des océans avaient été sporadiques, fragmentées et conçues à court terme. Cela a conduit à la surexploitation des ressources halieutiques et à la dégradation de l'environnement marin. C'est ainsi que la pêche de fond s'est effondrée dans la région atlantique et que la pollution par les hydrocarbures des navires a nui aux populations d'oiseaux marins, à la fois sur les côtes est et ouest du pays. La mise en œuvre de la *Loi sur les océans* de 1996 devait redresser cette situation.

Cependant, le Plan d'action du Canada pour les océans publié récemment par le gouvernement constate que la santé et la qualité de l'environnement marin sont menacées ou en déclin. Le plan constate aussi un appauvrissement important de certains stocks de poissons, l'introduction continue de polluants et d'espèces envahissantes, l'altération ou la dégradation d'habitats, et le déclin de la biodiversité et de la productivité.

Les océans représentent une partie importante du capital de ressources naturelles qui seront transmises en héritage aux générations futures. Plus de 20 p. 100 des Canadiennes et des Canadiens habitent dans des localités côtières. Les océans renferment des ressources naturelles et alimentaires qui sont importantes pour tous les Canadiens et ils servent aussi au transport et aux loisirs. Le gouvernement fédéral a la responsabilité indéniable d'assurer la gestion prudente qui est nécessaire pour protéger les vastes espaces et ressources maritimes du Canada et les développer.

Constatations

- La mise en œuvre de la *Loi sur les océans* et de la stratégie qui s'y rattache n'a pas été prioritaire pour le gouvernement. Huit ans plus tard, les promesses de la *Loi* ne se sont pas concrétisées. Pêches et Océans Canada est loin d'avoir respecté ses engagements et ses objectifs : le Ministère n'a pas achevé de plans de gestion intégrée et n'a désigné que deux zones de protection marines.

- Le Ministère n'arrive pas à définir ni à adopter une approche viable et uniforme en matière de gestion intégrée des océans. Ainsi, il n'y a toujours pas de mécanismes pour régler les différends, de plus en plus nombreux, entre les usagers de la mer, concernant l'accès aux espaces et aux ressources maritimes.

- Le gouvernement a reconnu dans le Plan d'action du Canada pour les océans que les mécanismes de gouvernance n'étaient toujours pas à la hauteur des enjeux modernes, notamment des menaces qui pèsent sur la santé des océans. Il a en outre reconnu que sa stratégie était fragmentée et inutilement complexe, manquait de transparence et était axée sur la résolution des problèmes après leur apparition. Cette évaluation est conforme aux constatations de notre vérification.

- Le Parlement n'a pas reçu l'information financière et l'information sur le rendement qui lui permettraient de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les océans*. Le Ministère n'a pas non plus respecté l'engagement qu'il avait pris de faire rapport périodiquement sur l'état des océans.

- Le nouveau Plan d'action du Canada pour les océans constitue le cadre dont s'est doté le gouvernement pour assurer un développement et une gestion durables des océans. Cependant, il ne supprime pas tous les obstacles qui entravent la mise en œuvre d'une stratégie nationale sur les océans. Parmi les questions à résoudre, il s'agit notamment d'assurer à long terme un leadership et une coordination solides, de prévoir un financement adéquat, et

d'instaurer un cadre de responsabilisation assorti d'indicateurs de rendement adaptés et d'exigences en matière de rapport.

Réaction du Ministère. Pêches et Océans Canada est d'accord avec toutes les recommandations de la vérification. Ses réponses, qui se trouvent à la suite des recommandations dans le rapport, indiquent les mesures que le ministère a l'intention de prendre et à quel moment ces mesures seront complètement mises en œuvre.

Introduction

1.1 L'immensité des océans et leur inaccessibilité historique nous donnent l'impression de bénéficier d'une abondance infinie de ressources. Cependant, l'exploitation des ressources a eu de graves effets négatifs sur l'état de nos océans et les répercussions des activités humaines se font de plus en plus ressentir. Un organe consultatif onusien, le Groupe mixte d'experts sur les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin, a publié en janvier 2001 un document intitulé *A Sea of Troubles* (une mer de difficultés). Ce Groupe faisait une mise en garde contre la dégradation croissante des océans du monde.

> [*Traduction*] L'état des mers et des océans du monde se dégrade. La plupart des problèmes qui ont été recensés il y a des décennies n'ont pas été réglés et beaucoup continuent de s'aggraver. On voit apparaître sans cesse de nouvelles menaces. Ces menaces mettent gravement en péril les usages traditionnels de la mer et des littoraux, et les avantages qu'en retirent les humains.

1.2 Le gouvernement fédéral a annoncé récemment que telle était aussi la situation au Canada.

> Tous les indicateurs révèlent que la santé et la qualité du milieu marin sont menacées ou en déclin. [...] [La gestion actuelle] a eu pour conséquence d'affaiblir la santé des océans, y compris celle des stocks de poisson qui sont en déclin ou qui fluctuent de plus en plus, d'augmenter le nombre d'espèces marines en péril et d'espèces envahissantes, d'entraîner la perte d'habitat marin et de réduire la biodiversité.
>
> Plan d'action du Canada pour les océans, mai 2005

Les océans au Canada

1.3 Le Canada est un pays côtier qui est baigné par les océans Arctique, Atlantique et Pacifique. Le Canada possède le plus long littoral du monde, qui s'étend sur plus de 243 000 km. La grande zone maritime canadienne couvre 5,87 millions de kilomètres carrés, ce qui représente plus de la moitié du territoire terrestre canadien. Elle est l'une des plus grandes zone au monde. Les océans représentent une part importante du capital de ressources naturelles qui seront transmises en héritage aux générations futures.

1.4 Les océans permettent aux Canadiens de se nourrir, de se déplacer et de s'amuser. Ils renferment aussi des ressources naturelles, comme le pétrole et le gaz. Cependant, les océans sont menacés par les pollutions marines et terrestres, l'introduction d'espèces non indigènes,

les effets nuisibles du développement des littoraux, la surpêche, les changements climatiques et d'autres activités humaines qui détruisent les habitats marins. Les ressources marines sont considérées comme la propriété commune de tous les Canadiens; c'est pourquoi seul le gouvernement peut intervenir au nom des Canadiens pour protéger ces ressources afin de pouvoir les utiliser encore longtemps.

1.5 En ce qui a trait à l'accès aux océans, les industries traditionnelles de la mer, comme la pêche et le transport maritime, sont désormais en concurrence avec de nouvelles industries maritimes, comme l'exploitation gazière et pétrolière, l'aquaculture et le tourisme (voir la pièce 1.1). Ces nouvelles industries peuvent renforcer l'économie des localités côtières de façon importante. Actuellement Pêches et Océans Canada estime que les retombées économiques des activités d'exploitation de la mer avoisinent 23 milliards de dollars. Ce chiffre pourrait donc augmenter considérablement.

De nouvelles méthodes de gestion des activités liées à l'exploitation des océans

1.6 Pendant que l'exploitation des océans s'intensifie, les lois et les mécanismes régissant les activités liées à la mer ont évolué dans le contexte de secteurs industriels bien délimités. Les systèmes de gestion qui servent à attribuer les ressources et à résoudre les différends ne se sont pas adaptés à la complexité et à l'interdépendance des écosystèmes marins.

1.7 En 1992, Action 21, plan d'action mondial en faveur du développement durable, a été adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Le chapitre 17 d'Action 21 préconisait alors de nouvelles stratégies de gestion intégrée pour un développement durable des océans.

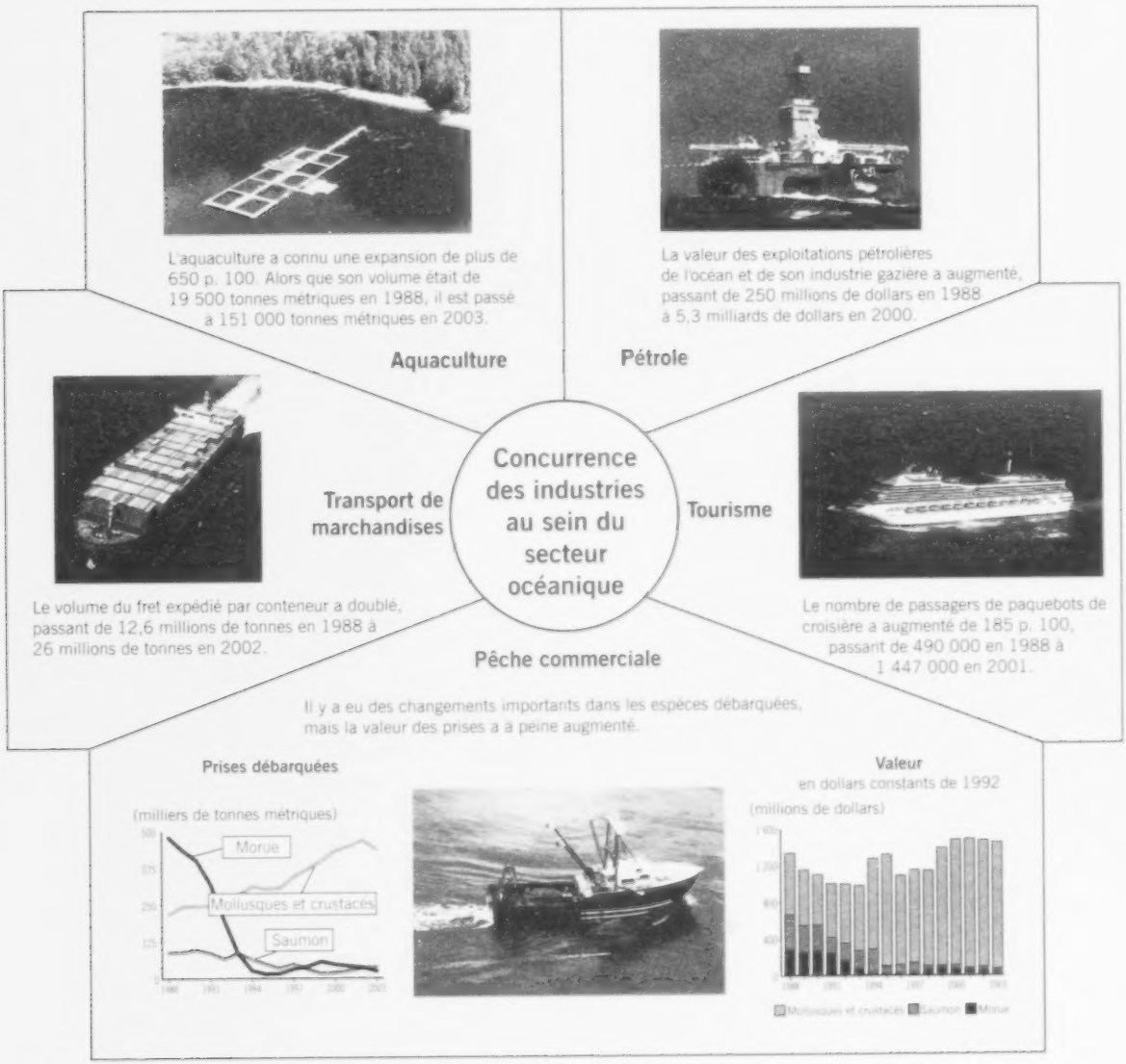
1.8 Voici quelques avantages éventuels de la gestion intégrée des océans :

- Résoudre les différends concernant les usages de la mer — par exemple, s'il s'agissait d'installation de pipelines ou de câbles à l'intérieur ou à proximité d'une zone de pêche traditionnelle, une stratégie intégrée permettrait de déterminer des tracés qui réduiraient l'incidence de ces installations sur les pêches.
- Ouvrir des perspectives et mettre en valeur des ressources maritimes inexploitées — la cartographie des fonds marins peut servir à recenser des possibilités pour des industries existantes ou nouvelles.
- Réduire ou atténuer les effets négatifs de l'exploitation des océans par les humains — les voies de circulation maritime peuvent être

modifiées pour contourner les zones qui abritent des mammifères marins en péril.

- Déterminer les activités de gestion et de recherche scientifique prioritaires — en procédant à l'évaluation des risques, il est alors possible de consacrer, aux secteurs à risque élevé ou à haut rendement, les ressources limitées destinées à la recherche scientifique et à la gestion.

Pièce 1.1 **Les industries, nouvelles et traditionnelles, sont en concurrence pour l'espace océanique et ses ressources**



Sources : Pêches et Océans Canada, Transports Canada et Statistique Canada

La *Loi sur les océans* du Canada : un jalon mondial

1.9 Le 26 septembre 1995, le ministre des Pêches et des Océans a prononcé un discours à la Chambre des communes, dans le cadre du débat de la deuxième lecture du projet de loi sur les océans du Canada :

> Malgré l'excellente coopération qui a abouti à la consécration de notre compétence sur les océans, il n'en demeure pas moins que les politiques du Canada en matière de gestion de nos zones océaniques ont été partielles, fragmentées et dispersées. Le même esprit de partenariat, de coordination, de coopération et d'innovation qui a permis au Canada d'arracher son autorité sur les ressources océaniques doit animer la gestion de ces ressources.

La *Loi sur les océans* de 1996 est entrée en vigueur le 31 janvier 1997. Le Canada devenait alors le premier pays à se doter d'une loi exhaustive en matière de gestion des océans.

La Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action du Canada pour les océans

1.10 En juillet 2002, le gouvernement a rendu publique la Stratégie sur les océans du Canada. Il s'agit d'un cadre politique visant à assurer la protection et l'exploitation durable du milieu marin. Dans les Discours du Trône de février et d'octobre 2004, le gouvernement a annoncé son intention d'élaborer un plan d'action pour les océans.

1.11 Aucun nouveau crédit n'a été affecté à la mise en œuvre de la partie II de la *Loi sur les océans* — c'est-à-dire la Stratégie de gestion des océans (ci-après la *Loi sur les océans*) — ni pour la Stratégie sur les océans du Canada. Pêches et Océans Canada estime avoir réaffecté au cours des huit dernières années environ 100 millions de dollars provenant d'autres secteurs d'activités pour financer des mesures visant la mise en œuvre de la *Loi* et de la Stratégie. Il a notamment créé un organisme voué à la gestion des océans qui compte environ 110 employés à Ottawa et dans les six bureaux régionaux du Ministère.

Objet de la vérification

1.12 L'étendue de la présente vérification est définie par la *Loi sur les océans*. Nous avons examiné le rôle joué par Pêches et Océans Canada en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des océans, de la planification de la gestion intégrée et de zones de protection marines. En outre, nous avons examiné les actions menées en vue de respecter les engagements ayant trait aux océans soit les engagements pris par le gouvernement sur la

scène internationale; les engagements donnent suite au Rapport d'octobre 2001 sur la *Loi sur les océans* préparé par le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes; ainsi que les engagements pris par le Ministère dans sa *Stratégie de développement durable de 2001-2003*.

1.13 Nous avons examiné les nouvelles initiatives, sur la scène internationale, visant une gestion moderne des océans, notamment les méthodes mises de l'avant par diverses administrations, en particulier l'Australie. Nous présentons à l'annexe A les leçons tirées de cet examen.

1.14 Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos de la vérification**, à la fin du Chapitre.

Observations et recommandations

Pour une gestion moderne des océans

1.15 Un nouveau concept. La *Loi sur les océans* de 1996 illustre la volonté du Canada d'être un chef de file mondial pour ce qui est de la protection des océans et pose les assises de la modernisation de la gestion des océans. Cependant, il ne faut pas sous-estimer la complexité de l'application des concepts de gestion moderne des océans. De nombreux pays étudient la façon dont ils vont mettre en œuvre ces concepts.

1.16 Le bilan en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*. Au cours de notre vérification, nous avons examiné trois volets de la *Loi* dont le ministre des Pêches et des Océans est responsable :

- Diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des océans qui repose sur les principes du développement durable, de la gestion intégrée des activités et de la prévention. Bien qu'une stratégie nationale sur les océans ait été élaborée, aucun ministère ne s'est vu confier la responsabilité de coordonner sa mise en œuvre et de faire rapport sur les progrès réalisés à cet égard. Nos observations sur ce volet commencent au paragraphe 1.21.
- Diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion intégrée des activités qui touchent les océans du Canada. Des travaux sont en cours pour cinq grandes zones de gestion maritime. Cependant, aucun plan n'est encore prêt. Nos observations sur ce volet commencent au paragraphe 1.31.

- Diriger et coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'un système national de zones de protection marines. Peu de progrès ont été réalisés à cet égard et seulement deux zones de protection ont été créées aux termes de la *Loi sur les océans*. Nos observations sur ce volet commencent au paragraphe 1.41.

1.17 La Stratégie sur les océans du Canada définit le concept de gestion intégrée comme suit :

> Un engagement envers une planification et une gestion globales des activités humaines. Elle prend en compte tous les facteurs nécessaires à la conservation et à l'utilisation durable des ressources marines et à l'utilisation commune de milieux océaniques.

1.18 Nous avons constaté que le Canada a éprouvé de grandes difficultés à traduire cette définition théorique en application concrète. De plus, nous sommes préoccupés par le fait que le gouvernement n'ait pas fait une priorité de la mise en œuvre de la *Loi sur les océans*.

Une stratégie nationale sur les océans

Historique de la législation et de la politique du Canada à l'égard des océans

1.19 À l'origine, la mission de Pêches et Océans Canada relative à la coordination des politiques et des programmes visant les océans a été définie dans la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans* de 1979. La Politique du Canada sur les océans et la Stratégie de conservation du milieu marin arctique, toutes deux publiées en 1987, ont élargi les responsabilités du Ministère. La pièce 1.2 présente une chronologie des faits marquants, sur la scène nationale et internationale, ayant trait aux océans.

1.20 En novembre 1994, le ministre des Pêches et des Océans a rendu public un document intitulé *Vision pour une gestion des océans*, qui soulignait la nécessité de se doter d'une stratégie de gestion des océans et d'une loi sur les océans. Au terme de vastes consultations et de débats en comités parlementaires, la *Loi sur les océans* de 1996 est entrée en vigueur le 31 janvier 1997.

Des lenteurs dans l'élaboration d'une stratégie nationale sur les océans

1.21 Au cours des cinq années suivantes, Pêches et Océans Canada a élaboré une stratégie nationale sur les océans. En juillet 2002, la Stratégie sur les océans du Canada était rendue publique à titre de politique du gouvernement du Canada.

1.22 **Les résultats stratégiques sont mal définis.** La Stratégie prévoit que tous les ministères et organismes concernés par les océans ont

collectivement la responsabilité d'atteindre les trois résultats stratégiques établis : comprendre et protéger le milieu marin, appuyer les perspectives économiques durables et faire preuve de leadership à l'échelle internationale. La Stratégie détaille 55 activités, nouvelles ou en cours, qui devaient être mises en œuvre, sur une période de quatre ans, par environ 20 ministères et organismes concernés. Elle ne précise

Pièce 1.2 **Gestion des océans : faits marquants ayant une incidence sur le Canada**

Canada		Scène internationale
Article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*	1867	
Loi sur le ministère des Pêches et des Océans	1979	
	1985	Le Canada met sur pied le Centre international d'exploitation des océans (fermé en 1993)
Politique du Canada sur les océans et Stratégie de conservation du milieu marin arctique	1987	
	1992	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement — adoption d'Action 21
Vision pour une gestion des océans	1994	Entrée en vigueur de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (1982)
	1995	*Convention des Nations Unies sur la diversité biologique* — adoption du *Mandat de Jakarta relatif à la diversité biologique marine et côtière*
Loi sur les océans	1996	
Politique relative aux zones de protection marines et Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines	1999	
Stratégie sur les océans du Canada et Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada	2002	Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable — adoption du plan de mise en œuvre de Johannesburg
Le Canada ratifie la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*	2003	
	2004	Publication par le Conseil de l'Arctique du Plan stratégique pour les mers arctiques
Plan d'action du Canada pour les océans et Stratégie fédérale sur les aires marines protégées	2005	

Cadre de responsabilisation — Plan directeur qui aide les gestionnaires à planifier, à mesurer et à évaluer les résultats de même qu'à en rendre compte tout au long du cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'une initiative

cependant pas les résultats qui sont attendus ni les ministères responsables. Pêches et Océans Canada n'a pas établi de cadre de responsabilisation, comme le demandait la Stratégie, et il n'a pas fait rapport sur les résultats obtenus face aux objectifs de la Stratégie. Bien que chaque ministère ou organisme doive faire rapport sur ses activités liées aux océans, il n'existe pas de rapport global faisant état de l'ensemble des résultats des 55 activités visées par la Stratégie.

1.23 **La gouvernance des océans.** La Stratégie de 2002 préconisait l'instauration de mécanismes de gouvernance pour favoriser des processus décisionnels coordonnés et concertés au sein du gouvernement fédéral et avec les autres niveaux de gouvernement. Par contre, la Stratégie ne précisait pas la nature de ces mécanismes ni l'attribution des responsabilités en matière de leadership dans le cadre de cette initiative.

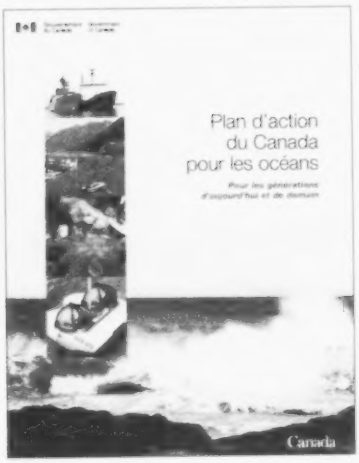
1.24 Nous avons recensé deux nouveaux mécanismes de gouvernance des océans. Un groupe d'étude sur les océans a été mis sur pied en 2001 par le Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture. Ce groupe d'étude constitue un point de rencontre fédéral, provincial et territorial qui favorise l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada. En 2004, le Canada et la Colombie-Britannique ont signé un protocole d'entente concernant la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada dans la région de la côte du Pacifique.

1.25 La Stratégie n'attribue pas à un ministère donné la responsabilité à l'égard de la coordination et de la présentation de rapports. Nous avons cependant noté que la *Loi sur les océans* fait bel et bien obligation au ministre des Pêches et des Océans de diriger et de favoriser la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des océans.

Le Plan d'action du Canada pour les océans est axé sur la mise en œuvre

1.26 En avril 2003, le Premier ministre a nommé un chargé d'études principal des océans, qui a pour mission de promouvoir la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada. En décembre 2004, le gouvernement a approuvé, en principe, le Plan d'action du Canada pour les océans et, dans le budget de février 2005, il a prévu 28,4 millions de dollars, sur deux ans, pour exécuter la phase I du Plan.

1.27 Des comités interministériels, composés de sous-ministres et de sous-ministres adjoints, et appuyés par des groupes de travail, ont été mis sur pied en 2004 en vue de faire progresser le Plan et de favoriser la collaboration à cet égard. Le travail consistait notamment à définir un



Le Plan d'action du Canada pour les océans a été publié en mai 2005.

cadre de responsabilisation afin de surveiller les activités et les résultats liés à la phase I du Plan et d'en faire rapport.

1.28 Le Plan, rendu public en mai 2005, affirme que les mécanismes actuels de gouvernance visant les océans sont encore trop complexes, qu'ils manquent de transparence et qu'ils sont axés sur la résolution des problèmes après leur apparition. Cette évaluation est conforme aux constatations de notre vérification.

Des obstacles entravent la mise en œuvre

1.29 Nous sommes certes encouragés par l'intention du gouvernement de mettre en œuvre une Stratégie nationale sur les océans. Cependant, nous sommes d'avis que des obstacles entravent la mise en œuvre efficace de la Stratégie.

- Les comités interministériels permettent certes aux ministères et organismes qui en font partie d'influer sur l'élaboration du Plan d'action du Canada pour les océans. Il n'est toutefois pas évident que les comités interministériels permettront d'assurer une gouvernance efficace qui saura garantir la réussite de la mise en œuvre de la Stratégie. Bon nombre de comités interministériels dotés de missions semblables n'ont pas fait long feu dans le passé. En raison de la complexité des dossiers relatifs aux océans, les interventions à cet égard doivent être menées avec leadership et coordination, et faire appel à la collaboration. À long terme, il est difficile pour les comités interministériels de répondre à eux seuls à ces exigences.
- Le rôle de Pêches et Océans Canada dans la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada et du Plan d'action du Canada pour les océans est devenu flou. Aux termes de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans s'est vu confier un mandat de direction. Le Ministère, par l'intermédiaire de la Direction générale des océans, est-il convenablement structuré pour assumer ce rôle de direction? Un ministère qui consacre depuis toujours la majeure partie de ses ressources à la gestion de la principale activité commerciale liée à la mer, à savoir la pêche, peut-il se réinventer de manière à représenter et à intégrer les intérêts plus larges de tous les intervenants du monde maritime? Ce sont là des questions difficiles auxquelles il faut répondre.
- Aux termes de l'autre loi importante qui concerne le Ministère, la *Loi sur les pêches*, le ministre des Pêches et des Océans doit jouer un rôle actif et direct dans la gestion de ce secteur ce qui est très différent de l'approche intégrée, sous le signe de la collaboration,

qui est préconisée dans la *Loi sur les océans*. Le Ministère convient qu'il est parfois difficile de jouer ces rôles concurrents de manière satisfaisante, mais estime néanmoins que cela est possible.

- Le gouvernement a défini les résultats à court terme du Plan d'action du Canada pour les océans, mais pas les attentes en matière de rendement. L'élaboration d'un cadre de responsabilisation qui définira les rôles et les responsabilités de tous les ministères et organismes concernés, ainsi que les méthodes qui serviront à mesurer les résultats obtenus, à les évaluer et à en rendre compte, est en cours.
- Pour obtenir des résultats, il faut pouvoir compter sur un financement adéquat. Le budget de février 2005 est un premier pas dans cette voie. Il faut cependant savoir que les engagements actuels de Pêches et Océans Canada ont été formulés en fonction d'un budget plus élevé.

1.30 Recommandation. Pêches et Océans Canada devrait, par la voie de sa présentation au Conseil du Trésor sur la phase I du Plan d'action du Canada pour les océans (PAO), faire reconnaître le Plan d'action comme étant une initiative horizontale du gouvernement et la gérer comme telle. Conformément à la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada, en collaboration avec les ministères participants, devrait diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives découlant du Plan d'action. En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait aussi coordonner la présentation des rapports sur les résultats atteints.

Initiative horizontale — Initiative dont les partenaires, en provenance de deux organisations ou plus, s'assurent, au moyen d'une entente de financement, de travailler à la réalisation de résultats communs.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Les océans sont fondamentalement complexes, d'une part techniquement, en raison de l'interconnexion des écosystèmes, et, d'autre part, dans une optique relationnelle, en raison de la gestion des relations entre les différents ordres de gouvernement. La phase I du Plan d'action pour les océans constitue le premier engagement de fonds à l'échelle du gouvernement qui respecte la nature horizontale des questions touchant les océans.

La structure de gouvernance comprend des comités interministériels au niveau des sous-ministres adjoints et des sous-ministres, qui comptent des représentants de près de 20 organismes fédéraux ayant des responsabilités liées aux océans. Des comités régionaux et un comité national de mise en œuvre seront créés avant la fin de 2005. Par l'entremise du secrétariat du PAO, Pêches et Océans Canada coordonnera les activités de ces comités de mise en œuvre et soutiendra les comités des sous-ministres adjoints et des sous-ministres.

Au cours de la phase I du PAO, les sept ministères et organismes ayant bénéficié de fonds ont élaboré, sous la direction et avec l'aide de Pêches et Océans Canada, une présentation au Conseil du Trésor proposant 18 initiatives sur une période de deux ans. Ils s'affairent maintenant ensemble à les mettre en œuvre.

Pêches et Océans Canada, en concertation étroite avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, coordonnera l'élaboration d'un Cadre élargi d'information sur les océans avant le printemps 2006. Le Cadre permettra de mesurer et de communiquer les progrès et les résultats des 18 initiatives. Il permettra également de délimiter et de planifier d'ici à l'automne 2006 la phase II du PAO.

Pêches et Océans Canada a piloté l'élaboration d'un Cadre interministériel de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, avec la collaboration des ses partenaires de la phase I et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Des renseignements sur les résultats du PAO seront donnés dans les rapports annuels de Pêches et Océans Canada sur les plans et les priorités (printemps) et sur le rendement ministériel (automne).

Gestion intégrée et zones de protection marines

La gestion intégrée progresse très lentement

1.31 À presque tous les égards, les progrès réalisés par Pêches et Océans Canada, en ce qui a trait à l'élaboration de plans pour la gestion intégrée des zones côtières et maritimes, ont été très lents. La Stratégie de développement durable de 2001-2003 du Ministère avait prévu la mise en place de trois plans de gestion intégrée avant 2002. La Stratégie de développement durable de 2005-2006 et le Plan stratégique de 2005-2010 affirment qu'il y aura cinq de ces plans en place avant la fin de 2007. À ce jour, aucun plan n'est prêt, même s'il en existe un sous forme d'ébauche.

1.32 Nous avons examiné trois des cinq processus de planification de gestion intégrée, un par océan, sur lesquels le Ministère axe désormais ses efforts et ses ressources financières (voir la pièce 1.3). Il s'agit des trois suivants :

- l'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais (est du plateau néo-écossais/océan Atlantique);
- l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort (mer de Beaufort/océan Arctique);
- la Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (côte nord du Pacifique/océan Pacifique).

La pièce 1.4 présente notre évaluation des progrès réalisés à ce jour par le Ministère dans les trois secteurs que nous avons examinés en nous servant, à titre de critères d'évaluation, des six étapes du Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada.

1.33 Depuis 1997, Pêches et Océans Canada a approuvé plusieurs projets de gestion intégrée visant les trois océans en menant des projets pilotes en vue de tirer des leçons pour élaborer des directives en matière de planification de la gestion intégrée. Le Ministère nous a fait savoir que la mise en œuvre des premières étapes de ces projets avait donné des résultats positifs, notamment la promotion d'une bonne intendance, le renforcement des capacités locales, la création de liens et la mise en œuvre de mesures de conservation précises. Dans les deux processus de

Pièce 1.3 **Zones de gestion intégrée, zone de protection marine et sites d'intérêt examinés au cours de notre vérification**

Source : Pêches et Océans Canada

planification de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais et de la côte nord du Pacifique, nous faisons état de certains avantages que nous avons relevés (voir nos études de cas, à la page 18).

1.34 Même si certains résultats préliminaires ont été obtenus, dans l'ensemble, les progrès tardent à venir. Parmi les trois processus de planification que nous avons examinés, seule l'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais a progressé de manière significative.

1.35 Nous avons constaté que le manque d'orientation opérationnelle dans la stratégie globale adoptée par le Ministère pour planifier la gestion intégrée avait miné sa capacité à tenir les engagements optimistes qu'il avait pris à l'origine. Nous craignons que, d'ici à ce que des directives soient parachevées, le Ministère ne continue d'éprouver des difficultés à tenir ses engagements.

Pièce 1.4 **Progrès réalisés dans la mise en œuvre de trois initiatives de planification de gestion intégrée**

Critères	Est du plateau néo-écossais	Mer de Beaufort	Côte nord du Pacifique	Commentaires
Définition et évaluation d'une zone de gestion	◓	◓	◓	Est du plateau néo-écossais — la zone de planification a été élargie et recouvre désormais tout le plateau néo-écossais. Mer de Beaufort — la zone a récemment été définie. Côte nord du Pacifique — cette zone vient d'être redéfinie et une évaluation a débuté.
Mobilisation des parties intéressées	●	◓	◓	Est du plateau néo-écossais — de vastes consultations ont été amorcées. Mer de Beaufort — la mobilisation est avant tout centrée sur l'établissement d'une zone de protection marine. Côte nord du Pacifique — des consultations auprès de groupes donnés sont en cours.
Élaboration d'un plan de gestion intégrée	◓	○	○	Est du plateau néo-écossais — une ébauche de plan a été préparée et des consultations sont en cours.
Adoption du plan	○	○	○	Il n'y a aucun plan.
Mise en œuvre du plan	○	○	○	Il n'y a aucun plan.
Suivi, évaluation, rapports, et, par la suite, révision du plan	○	○	○	Aucun progrès

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès

L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais

Contexte.

Élaboration d'une approche de gestion intégrée.

Ébauche d'un plan de gestion.

Les avantages du processus de planification.

La Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique

Contexte.

Sujet d'inquiétude.

Principales initiatives de gestion intégrée mises en œuvre depuis 1998

Études de cas – Zones de gestion intégrée

L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais

Contexte. L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais vise une zone d'environ 325 000 km^2, qui est située au sud-est de la Nouvelle-Écosse. Elle est axée sur les activités visant les eaux qui se situent au-delà des 12 milles marins. Cette initiative a été rendue publique en décembre 1998.

Élaboration d'une approche de gestion intégrée. Avant la publication en 2002 du Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada, la région des Maritimes du Ministère a axé ses efforts sur l'établissement d'un bureau des océans et la définition du processus à suivre.

Le bureau régional a mené les activités nécessaires pour comprendre les structures de gouvernance qui étaient en place concernant la gestion des océans, ainsi que les écosystèmes et l'utilisation de la zone par les humains.

L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais fait intervenir les différents intervenants du secteur. Elle est axée sur la collaboration et la planification, et vise à élaborer et à mettre en œuvre un plan de gestion intégrée des océans. De vastes consultations ont été menées auprès des divers intervenants et au sein de l'administration publique tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon provincial. Le but est d'avoir un plan qui soit accepté par tous les intervenants, qui recueille l'appui des autorités législatives et réglementaires, et qui soit approuvé par le ministre des Pêches et des Océans, aux termes de la *Loi sur les océans*.

Ébauche d'un plan de gestion. En février 2005, le Ministère a publié l'ébauche d'un plan de gestion de l'est du plateau néo-écossais (2006-2011) à des fins de discussion. Le plan présente un processus détaillé pour la planification et la gestion futures des activités océaniques. Des objectifs visant les écosystèmes et les activités humaines ont été établis dans le cadre du processus de planification axé sur la collaboration. Les intervenants étudient les objectifs opérationnels. Il reste encore à déterminer si les intervenants et les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, vont accepter l'approche de gestion intégrée qui est proposée dans le cadre de l'Initiative.

Les avantages du processus de planification. L'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais a permis aux divers intervenants, représentant des intérêts différents, de se rencontrer. Les consultations menées dans le cadre de l'Initiative ont permis de faire ressortir des inquiétudes concernant les coraux des grands fonds marins. Un groupe de travail de l'Initiative a aidé le Ministère à élaborer un plan de conservation du corail en février 2005. Par ailleurs, le groupe de travail a contribué à la création d'une zone de conservation par le Ministère, au moyen de la réglementation de la pêche, connue sous le nom de Zone de conservation du récif de coraux Lophelia. La Zone de protection marine du Gully assure aussi la protection des coraux des grands fonds marins qui se trouvent dans les limites de la zone.

Source : Pêches et Océans Canada

La Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique

Contexte. La Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique couvre 88 000 km^2, le long de la côte nord-ouest de l'île de Vancouver jusqu'à la frontière entre le Canada et l'Alaska. Au fil des ans, le Ministère a appliqué diverses stratégies de gestion intégrée de la côte du Pacifique visant différentes zones côtières.

Sujet d'inquiétude. Les intervenants participent aux divers processus, mais la lenteur des progrès dans l'ensemble soulève des inquiétudes pour ce qui est de l'obtention des résultats attendus en temps voulu, à savoir une amélioration de la planification et de la prise de décisions qui tiennent compte des écosystèmes.

Principales initiatives de gestion intégrée mises en œuvre depuis 1998

1998
Signature d'une lettre d'entente de collaboration avec la province de la Colombie-Britannique en vue d'élaborer des plans de gestion des ressources côtières. Ces initiatives ont été mises de l'avant par la province, avec la collaboration active du Ministère, et plusieurs plans ont été mis à exécution.

2001
Lancement de l'Initiative de gestion intégrée de la côte centrale. Des compressions budgétaires à l'échelle régionale ont limité les progrès de cette initiative.

2002
Signature d'une entente cadre avec les Premières nations afin d'élaborer un accord de gestion conjointe visant notamment la planification de la zone marine près de la côte centrale et de la côte nord.

2004
La Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique proposée est beaucoup plus grande et chevauchera les zones des initiatives précédentes; cependant, l'accent est mis sur la zone du Bassin de la Reine-Charlotte. Cette initiative ne fait que commencer.

Signature d'un protocole d'entente avec la province de la Colombie-Britannique en vue de la mise en œuvre de la Stratégie sur les océans du Canada sur la côte du Pacifique. Des accords complémentaires sont en négociation pour les zones de protection marines et la planification des activités dans la zone marine.

Études de cas – Zones de protection marines et sites d'intérêt

La Zone de protection marine du Gully

Contexte. La zone du Gully est le plus grand canyon sous-marin dans l'Ouest de l'Atlantique nord. Il est situé à environ 200 km au large de la côte de la Nouvelle-Écosse, près de l'île de Sable. Depuis longtemps, des efforts de conservation sont axés sur la zone du Gully, notamment parce qu'elle abrite les baleines à bec communes, qui sont en voie de disparition, et l'habitat unique du Gully. Les activités d'exploration et d'exploitation gazières et pétrolières dans la zone limitrophe ont accentué les inquiétudes au sujet du Gully. Compte tenu de la profondeur de la zone du Gully et de son inaccessibilité relative pour ce qui est des activités humaines, le Ministère a recueilli peu de données sur cette zone.

Désignation de la zone de protection marine. À partir de 1999, le Ministère a amorcé une évaluation triennale des facteurs environnementaux et humains concernant le projet de la zone de protection marine du Gully. Le Ministère a effectué un examen scientifique, notamment une cartographie des fonds marins, qui a permis de mieux connaître la spécificité du Gully, entre autres de recenser la plus grande diversité connue d'espèces de coraux des grands fonds dans le Canada atlantique. Au terme de son évaluation, le Ministère a recommandé la désignation de la zone du Gully comme zone de protection marine.

Personne photographiant une baleine à bec commune (une espèce en voie de disparition) dans la zone du Gully

Source : Pêches et Océans Canada

Le Ministère a proposé les restrictions suivantes :

Zone 1 — aucune activité n'est permise dans cette zone.

Zone 2 — les activités de pêche sont permises avec certaines restrictions.

Zone 3 — la pêche est permise dans cette zone et assujettie à moins de restrictions, et d'autres activités sont permises, mais il faut obtenir une permission.

Le Ministère a en outre ajouté une disposition dans la réglementation interdisant de mener des activités potentiellement dommageables dans la Zone de protection marine du Gully ou à proximité de celle-ci.

La réglementation sur la Zone de protection marine du Gully est entrée en vigueur en mai 2004.

Nécessité d'un plan de gestion. Le Ministère met la dernière main au plan de gestion pour la Zone de protection marine du Gully. Ce plan présentera, notamment, les buts et les objectifs de la zone de protection marine, les moyens qui seront mis de l'avant pour les atteindre et les indicateurs qui permettront d'évaluer la réussite de cette initiative. Selon le Ministère, le plan de gestion du Gully servira à mettre en œuvre des stratégies de conservation et de gestion, et à fournir aux divers acteurs une plus grande certitude quant aux activités qui seront menées à l'intérieur et à proximité de la zone de protection marine.

Le site d'intérêt du mont sous-marin Bowie

Contexte. Le mont sous-marin Bowie est situé à 180 kilomètres à l'ouest des îles de la Reine Charlotte. Il s'agit d'un volcan inactif qui s'élève d'une profondeur de 3 100 mètres jusqu'à 25 mètres de la surface de l'eau. Les monts sous-marins sont souvent situés dans des zones de grande productivité et la communauté internationale a reconnu qu'ils devaient être protégés.

En décembre 1998, le mont sous-marin Bowie a été défini comme un site d'intérêt en vue d'être désigné zone de protection marine. Il a été choisi en raison de sa grande biodiversité et de l'habitat unique qu'il abrite.

Évaluation préalable du Ministère. L'évaluation préalable de l'écosystème du site réalisée en 1999 a permis de constater la menace que représentait la surpêche pour les stocks de morue charbonnière de la zone. Elle soulignait les incertitudes qui pesaient sur la santé de ces stocks et sur l'incidence des activités de pêche sur les stocks. Selon sa politique, le Ministère est tenu d'adopter des mesures provisoires en vue de protéger les ressources et l'habitat d'un site d'intérêt lorsqu'ils semblent menacés.

Absence de mesures de protection provisoires. En dépit de cette évaluation préalable et des inquiétudes persistantes concernant le déclin des stocks de morue charbonnière, aucune mesure de protection n'a été mise en place.

Sujet d'inquiétude. Le Ministère pourrait avoir contrevenu au principe de précaution en n'instaurant pas de mesures de protection provisoires pour les stocks de morue charbonnière. De plus, il ne fait que commencer à recueillir les données nécessaires pour évaluer les risques que fait peser la pêche sur ces stocks. Sept ans après sa désignation à titre de site d'intérêt, le mont sous-marin Bowie n'est pas protégé comme il se doit et comme il serait possible de le faire en désignant ce lieu comme zone de protection marine.

Source : Pêches et Océans Canada

Le site d'intérêt de Tarium Niryutait

Contexte. Le Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie a constaté, dès 1977, la nécessité de protéger les bélugas et leur habitat estival à l'intérieur et à proximité du delta du Mackenzie. Le Ministère a lancé l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort en 2000. Son forum de planification a statué que la désignation d'une zone de protection marine, le Tarium Niryutait, était la priorité absolue.

Les réalisations en matière de planification. Selon notre examen du projet de la zone de protection marine, le Ministère a mené les actions suivantes :

- Il a établi un forum de planification qui assurait la participation des Inuvialuit et respectait les ententes de [illegible] en vigueur.
- Il a recueilli les connaissances ancestrales qui ont servi lors de la planification, notamment pour définir la façon dont [illegible] à des fins de surveillance.
- Il a proposé d'établir des [illegible] en vue de protéger les bélugas et leur habitat estival, qui étaient protégés auparavant par des [illegible].

Lacunes dans la planification. Dans son évaluation, le Ministère n'a pas déterminé si le projet de la zone de protection marine assurerait la protection des bélugas face à deux grands problèmes environnementaux, à savoir l'exploitation gazière et pétrolière éventuelle dans les zones attenantes et les changements possibles dans la quantité et la qualité de l'eau qui s'écoule du fleuve Mackenzie.

Sujet d'inquiétude. Nous sommes préoccupés par le fait que, plus de quatre ans après le début de l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort, l'évaluation faite par le Ministère des principaux risques environnementaux n'ait pas permis de [illegible] quant à savoir si la création d'une zone de protection marine permettrait d'atteindre le niveau de protection souhaité pour les bélugas.

1.36 **Nécessité de directives à l'échelon national.** Compte tenu de la complexité et du caractère novateur des plans de gestion intégrée, il importe d'établir des directives claires pour en optimiser la mise en œuvre. Le Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins, publié en 2002, donne une orientation conceptuelle. Par ailleurs, le Ministère reconnaît qu'il faut également des directives opérationnelles plus détaillées.

1.37 La planification de la gestion intégrée suppose une méthode axée sur des objectifs écosystémiques. La Direction générale des océans et le Secteur des sciences du Ministère ont collaboré au cours des cinq dernières années en vue d'élaborer un cadre de gestion fondé sur des objectifs écosystémiques. Des directives sont en voie d'élaboration en ce qui a trait à la préparation de rapports sur les écosystèmes, notamment la recension des zones écologiquement sensibles ainsi que l'établissement d'objectifs écosystémiques et d'objectifs en matière de qualité du milieu marin. Les directives existantes sont mises à l'essai dans le cadre de l'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais. Le parachèvement et l'approbation d'un cadre de gestion complet fondé sur des objectifs écosystémiques, et de directives complémentaires constitueraient une avancée considérable.

1.38 La Stratégie sur les océans du Canada met aussi l'accent sur les possibilités de développement économique et social qui découlent de la mise en valeur des ressources maritimes. Cependant, le Ministère n'a

Études de cas – Zones de protection marines et sites d'intérêt

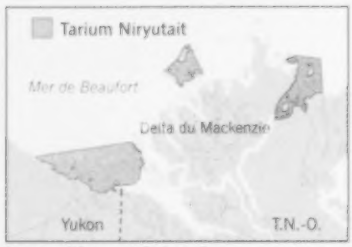
Le site d'intérêt de Tarium Niryutait

Contexte. Le Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie a constaté, dès 1977, la nécessité de protéger les bélugas et leur habitat estival à l'intérieur et à proximité du delta du Mackenzie. Le Ministère a lancé l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort en 2000. Son forum de planification a statué que la désignation d'une zone de protection marine, le Tarium Niryutait, était la priorité absolue.

Les réalisations en matière de planification. Selon notre examen du projet de la zone de protection marine, le Ministère a mené les actions suivantes :

- il a établi un forum de planification, qui assurait la participation des Inuvialuit et respectait les ententes de co-gestion en vigueur;
- il a recueilli les connaissances ancestrales qui ont servi lors de la planification, notamment pour définir la façon dont elles serviront à des fins de surveillance;
- il a proposé d'établir des règlements en vue de protéger les bélugas et leur habitat estival, qui étaient protégés auparavant par des lignes directrices.

Lacunes dans la planification. Dans son évaluation, le Ministère n'a pas déterminé si le projet de la zone de protection marine assurerait la protection des bélugas face à deux grands problèmes environnementaux, à savoir l'exploitation gazière et pétrolière dans les zones adjacentes, et les changements possibles dans la quantité et la qualité de l'eau du bassin versant du fleuve Mackenzie.



Source : Pêches et Océans Canada

Sujet d'inquiétude. Nous sommes préoccupés par le fait que cinq ans après le début de l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort, l'évaluation faite par le Ministère des principaux risques environnementaux n'ait pas émis de conclusion quant à savoir si la création d'une zone de protection marine permettrait d'atteindre le niveau de protection souhaité pour les bélugas.

1.36 Nécessité de directives à l'échelon national. Compte tenu de la complexité et du caractère novateur des plans de gestion intégrée, il importe d'établir des directives claires pour en optimiser la mise en œuvre. Le Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins, publié en 2002, donne une orientation conceptuelle. Par ailleurs, le Ministère reconnaît qu'il faut également des directives opérationnelles plus détaillées.

Un groupe de bélugas nage près de Tarium Niryutait dans la mer de Beaufort

Source : Pêches et Océans Canada

1.37 La planification de la gestion intégrée suppose une méthode axée sur des objectifs écosystémiques. La Direction générale des océans et le Secteur des sciences du Ministère ont collaboré au cours des cinq dernières années en vue d'élaborer un cadre de gestion fondé sur des objectifs écosystémiques. Des directives sont en voie d'élaboration en ce qui a trait à la préparation de rapports sur les écosystèmes, notamment la recension des zones écologiquement sensibles ainsi que l'établissement d'objectifs écosystémiques et d'objectifs en matière de qualité du milieu marin. Les directives existantes sont mises à l'essai dans le cadre de l'Initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais. Le parachèvement et l'approbation d'un cadre de gestion complet fondé sur des objectifs écosystémiques, et de directives complémentaires constitueraient une avancée considérable.

1.38 La Stratégie sur les océans du Canada met aussi l'accent sur les possibilités de développement économique et social qui découlent de la mise en valeur des ressources maritimes. Cependant, le Ministère n'a

pas défini de directives sur la manière d'intégrer les facteurs socio-économiques au processus de planification de la gestion intégrée.

1.39 L'élaboration de la stratégie de planification de la gestion intégrée du Ministère a été appuyée par une série d'ateliers et de réunions organisés par le personnel de la Direction générale des océans et celui du Secteur des sciences. Cependant, le suivi qu'il faudrait donner aux conclusions formulées lors de ces réunions est souvent ambigu, c'est-à-dire que l'on ne sait pas exactement si ces conclusions doivent être incorporées dans le processus de planification de la gestion intégrée ni comment elles devraient l'être.

1.40 **Consultations.** En général, le Ministère a pris les devants et fait preuve de diligence pour faire participer les intervenants et les localités concernés par le processus. Il est primordial de favoriser la participation et l'adhésion de tous les intervenants concernés à la planification de la gestion intégrée et aux plans et décisions qui s'y rattachent. Il peut cependant être difficile d'associer pleinement et utilement ces acteurs et ces localités avant de leur communiquer une ébauche du plan pour leur région. En juin 2005, l'ébauche d'un plan de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais a été rendue publique en vue d'obtenir les commentaires des citoyens.

Absence de progrès dans la mise en place d'un système national de zones de protection marines

1.41 Les zones de protection marines sont considérées tant au Canada qu'à l'étranger comme l'un des principaux moyens d'assurer la protection de la biodiversité et des habitats marins. Les restrictions visant l'exploitation des ressources marines dans ces zones peuvent toutefois soulever des préoccupations chez certains intervenants. En vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans doit diriger et coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'un système national de zones de protection marines.

1.42 Il y a deux autres organismes fédéraux qui sont chargés de zones de protection marines. En effet, la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, adoptée en 2002, précise les responsabilités de Parcs Canada à l'égard de la protection des zones qui représentent le patrimoine marin du Canada et de leur désignation comme aires marines de conservation. Le Service canadien de la faune d'Environnement Canada a le pouvoir de désigner des réserves nationales de faune, des réserves marines de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le but de protéger les oiseaux marins migrateurs ou les espèces en péril.

1.43 Chacun de ces organismes étudie des propositions visant à créer des zones protégées, conformément à la loi les régissant respectivement. Par ailleurs, Pêches et Océans Canada a récemment désigné deux zones de protection marines aux termes de la *Loi sur les océans*. Le Service canadien de la faune gère 69 réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs, assortis d'aires marines, qui protègent 31 000 km^2 d'habitat marin.

1.44 Définition d'une stratégie nationale. En 1998, le gouvernement a publié le document intitulé *La création d'aires marines protégées — Une démarche concertée*. L'année suivante, il publiait la *Politique relative aux zones de protection marines* et le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines*. En 2002, le gouvernement s'est engagé, dans la Stratégie sur les océans du Canada, à élaborer une stratégie en vue d'établir un réseau national de zones de protection marines.

La *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées* a été publiée en juin 2005.

1.45 En juin 2005, le gouvernement a publié la *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées*. Les trois organismes fédéraux concernés ont reconnu que la communication et la collaboration entre eux avaient connu des ratés et étaient planifiées au gré des circonstances. La Stratégie est en outre un produit clé du Plan d'action du Canada pour les océans et constitue les premières étapes pour mettre de l'ordre dans la gestion des affaires fédérales dans ce domaine.

1.46 La désignation de zones de protection marines aux termes de la *Loi sur les océans*. Des zones de protection marines peuvent être désignées, aux termes de la *Loi sur les océans*, afin d'assurer la conservation et la protection des ressources halieutiques, commerciales ou autres, des espèces en voie de disparition ou menacées et de leur habitat, des habitats uniques, et des aires marines riches en biodiversité ou en productivité biologique.

1.47 Entre 1998 et 2000, Pêches et Océans Canada a recensé 13 sites d'intérêt qui étaient susceptibles d'être désignés zones de protection marines. Le Ministère s'était engagé, dans sa *Stratégie de développement durable de 2001-2003*, à instaurer cinq zones de protection marines avant la fin de 2002. Il n'a pas respecté cet engagement. Depuis, le Ministère a désigné le champ hydrothermal Endeavour (2003) et le Gully (2004) comme zones de protection marines.

1.48 La *Stratégie de développement durable de 2005-2006* du Ministère ne prévoit aucun engagement précis concernant les zones de protection marines. Cependant, le Plan stratégique de 2005-2010 du Ministère prévoit la désignation de cinq zones au maximum, d'ici à mars 2008, et d'un maximum de quatre autres zones d'ici à mars 2010.

La Direction générale des océans a récemment sollicité les données scientifiques qui sont nécessaires pour permettre de recenser d'éventuelles zones de protection marines suivant un processus de planification de la gestion intégrée. En mars 2005, le Secteur des sciences a publié des critères visant à déterminer les zones écologiquement et biologiquement sensibles et il prend des dispositions pour être en mesure de fournir les données scientifiques nécessaires sur les écosystèmes dans le but d'appuyer ce type de planification.

1.49 Sur les deux zones de protection marines instaurées et les onze sites d'intérêt, nous avons choisi d'en examiner un pour chaque océan (voir la pièce 1.3). Nous avons retenu les études de cas de la Zone de protection marine du Gully et les sites d'intérêt du mont sous-marin Bowie et de Tarium Niryutait. Nos constatations sont présentées aux pages 19 à 20. La pièce 1.5 présente notre évaluation des progrès réalisés par le Ministère en ce qui a trait à la désignation de trois zones de protection marines. Nous avons utilisé, à titre de critères, les six étapes du Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines du Ministère.

1.50 Pour les trois cas examinés, nous avons constaté que le processus d'évaluation avait pris entre cinq et sept ans. À ce rythme, il faudra plusieurs années pour établir un système national de zones de protection marines. Le temps qu'il faut pour désigner des zones de protection marines remet en question la possibilité pour le Ministère de respecter ses engagements et d'atteindre ses cibles.

Non-respect des engagements pris dans la Stratégie de développement durable

1.51 *La Stratégie de développement durable de 2001-2003*, déposée en février 2001, comportait cinq engagements visant en particulier les océans; nous avons évalué les progrès réalisés par Pêches et Océans Canada en vue de respecter ces engagements. Dans la pièce 1.6, nous faisons état des progrès qui avaient été accomplis à la fin de 2002, qui était l'échéance fixée, et nous présentons une évaluation complémentaire de l'état d'avancement des engagements en 2005.

1.52 Le Ministère n'a mis en œuvre entièrement qu'un seul de ces cinq engagements, soit celui de mettre sur pied le Conseil consultatif du Ministre sur les océans. Cependant, le mandat de ce conseil n'a pas été renouvelé par la suite. Il n'y a désormais plus de forum national qui permette aux parties intéressées de faire connaître leurs points de vue à propos de la Stratégie sur les océans du Canada.

1.53 En ce qui a trait à la Stratégie de 2001-2003, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas préparé de plans pour mettre en œuvre ses engagements relatifs aux océans.

1.54 Le Ministère a publié sa *Stratégie de développement durable de 2005-2006* en mars 2005. Les nouveaux engagements relatifs aux océans dans cette stratégie sont les suivants :

- l'élaboration d'une stratégie nationale en vue d'établir des zones de protection marines, et la désignation de telles zones;
- la production de rapports sur l'écosystème de cinq grandes zones de gestion marine prioritaires d'ici à la fin de 2006;
- la mise en place de plans de gestion intégrée pour les cinq grandes zones de gestion marine prioritaires d'ici à 2007;
- la signature d'ententes de collaboration avec les provinces et les territoires d'ici à 2006.

Pièce 1.5 **Progrès en ce qui a trait à la désignation de trois zones de protection marines**

Critères	Zone de protection marine du Gully	Site d'intérêt de Tarium Niryutait	Site d'intérêt du mont sous-marin Bowie	Commentaires
Identification du site d'intérêt	◓	◓	◓	Au départ, aucun des sites n'a été recensé dans le cadre d'une initiative de planification de la gestion intégrée.
Examen préalable du site d'intérêt	●	●	◓	Mont sous-marin Bowie — l'absence de mesures provisoires pour protéger la biodiversité des stocks de morue charbonnière est un sujet d'inquiétude.
Évaluation du site d'intérêt et recommandation	●	◓	◓	Tarium Niryutait — l'évaluation n'a pas établi si une protection adéquate allait être assurée contre deux grands risques environnementaux. Mont sous-marin Bowie — les travaux d'évaluation ne sont pas terminés.
Élaboration d'un plan de gestion	●	●	○	Gully — un plan est en cours de préparation pour fins de discussions avec les principaux intervenants. Tarium Niryutait — un plan est en train d'être parachevé après une discussion avec les principaux intervenants. Mont sous-marin Bowie — le processus de planification a été interrompu en 2003 et vient à peine de reprendre.
Désignation de la zone de protection marine	●	◓	○	Tarium Niryutait — une ébauche de projet de règlement a été préparée en vue de discussions avec les intervenants concernés.
Gestion de la zone de protection marine	●	○	○	Gully — un plan de gestion est en chantier. On mène des activités de surveillance et on veille à l'application des lois.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès

Respecter les engagements internationaux ayant trait aux océans

1.55 Le Canada a pris un certain nombre d'engagements ayant trait aux océans au cours des dernières années (voir la pièce 1.2 qui présente une chronologie des faits marquants sur la scène internationale). Nous avons constaté que la plupart des engagements en matière de gestion des océans, formulés lors du Sommet mondial de 2002 sur le développement durable, résumaient les engagements pris par le Canada aux termes d'autres accords internationaux auxquels il était partie. Par conséquent, nous avons vérifié si le Ministère respectait les engagements en matière de gestion des océans pris lors du Sommet mondial (voir la pièce 1.7 pour connaître les engagements que nous avons examinés, parmi ceux qui ont été pris lors du Sommet mondial, ainsi que nos constatations).

Pièce 1.6 **Progrès accomplis en vue de respecter les engagements pris aux termes de la Stratégie de développement durable**

Engagements	Progrès en 2002	Progrès en 2005	Commentaires
Élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion intégrée et achever les projets de démonstration dans trois régions côtières : est du plateau néo-écossais, ouest de l'Arctique* et golfe du Saint-Laurent. **Échéance** : trois plans avant la fin de 2002	—	◓	Le Ministère axe désormais ses efforts sur cinq grandes zones de gestion marine. Les travaux concernant trois de ces zones en sont encore à leurs débuts. L'initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais est à l'étape de l'ébauche d'un plan de gestion.
Mettre sur pied le Conseil consultatif du ministre sur les océans. **Échéance** : non précisée	●	—	Le mandat du Conseil consultatif du ministre sur les océans n'a pas été renouvelé lorsqu'il est arrivé à expiration.
Élaborer un cadre opérationnel en vue d'intégrer les considérations liées aux écosystèmes dans le cadre de la gestion des pêches et des océans. **Échéance** : fin de 2002	—	◓	Le Ministère est encore à élaborer les principaux volets de ce cadre de gestion axé sur une approche écosystémique.
Élaborer et mettre en œuvre un système national de zones de protection marines, y compris la désignation de cinq zones. **Échéance** : cinq zones avant la fin de 2002	—	◓	La *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées* a été publiée en juin 2005. Deux zones ont été désignées aux termes de la *Loi sur les océans*.
Établir des lignes directrices, des objectifs et des critères liés à la qualité du milieu marin. **Échéance** : non précisée	—	◓	Des lignes directrices sur l'établissement des objectifs écosystémiques ont été élaborées. L'élaboration d'une réglementation visant les levés sismiques est en chantier.

* Le projet de l'ouest de l'Arctique s'appelle dorénavant l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès — Peu ou pas de progrès

1.56 Le secrétariat du gouvernement pour le Sommet de la Terre, qui a coordonné la participation du Canada au Sommet, a travaillé avec les ministères pour élaborer une série d'engagements fédéraux réalisables qui feront l'objet de surveillance et de rapports. Pêches et Océans Canada a examiné ses responsabilités relatives à la gestion des océans et a conclu que ses politiques et activités en cours étaient en parfaite adéquation pour mettre en œuvre les engagements visant les océans pris lors du Sommet mondial. Cependant, le Ministère ne surveille pas ses progrès par rapport à certains engagements et n'a pas présenté de rapports publics sur ses progrès.

Pièce 1.7 **Progrès réalisés à l'égard des engagements pris lors du Sommet mondial de 2002, en matière de gestion des océans**

Engagements	Progrès	Commentaires
Encourager l'application d'une approche écosystémique de la gestion des océans, d'ici à 2010.	◓	Le Ministère a élaboré une approche écosystémique, élément clé de la planification d'une gestion intégrée. Il met à l'essai certains aspects de l'approche.
Créer des zones marines protégées qui soient conformes au droit international et fondées sur une information scientifique, y compris des réseaux représentatifs, d'ici à 2012.	◓	Le Ministère a désigné deux zones de protection marines aux termes de la *Loi sur les océans* et désigné onze sites d'intérêt comme étant des zones de protection marines possibles. Toutefois, nous craignons que le Canada risque de ne pas respecter son engagement d'établir, d'ici à 2012, des réseaux représentatifs de zones de protection marines pour les raisons suivantes : • les retards dans l'élaboration d'une stratégie nationale en vue d'établir des zones de protection marines; • l'absence de plan quant à la façon de mettre en œuvre l'engagement; • l'incertitude entourant le financement.
Promouvoir au niveau national, une gestion intégrée, multidisciplinaire et plurisectorielle des côtes et des océans.	◓	La *Loi sur les océans*, la Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action du Canada pour les océans favorisent une approche de gestion intégrée. Cependant, il est difficile de passer d'une définition théorique à la mise en œuvre concrète. Le Ministère dirige des initiatives de gestion intégrée dans cinq grandes zones océaniques.
Mettre en œuvre le programme de travail découlant du *Mandat de Jakarta sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière*, programme découlant de la *Convention sur la diversité biologique*.	◓	La *Loi sur les océans*, la Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action du Canada pour les océans concordent avec le *Mandat de Jakarta*. Dans nos commentaires à propos des trois engagements précédents, nous avons fait le point sur certains éléments clés, y compris la gestion intégrée, l'approche écosystémique et les zones marines protégées.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès

1.57 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait :

- achever et mettre en œuvre ses directives opérationnelles en vue de la planification de la gestion intégrée, notamment pour les zones de protection marines, dans les cinq zones maritimes prioritaires;
- planifier et gérer ses ressources de manière à ce que les engagements ainsi que les objectifs et dates d'achèvement visés, tels que formulés dans son rapport annuel sur les plans et les priorités, sa *Stratégie de développement durable de 2005-2006*, et son Plan stratégique de 2005-2010, soient respectés. Cela devrait comprendre également les engagements relatifs aux océans qui ont été pris lors du Sommet mondial de 2002 sur le développement durable et qui sont propres à Pêches et Océans Canada.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Pêches et Océans Canada élabore des documents d'aide et d'orientation de nature opérationnelle pour chacune des cinq grandes zones prioritaires de gestion des océans. Les structures sont en place pour soutenir les processus et fournir les conseils nécessaires à la mise en train et à l'avancement des activités de la phase I du Plan d'action pour les océans (PAO), avec la participation des partenaires et des parties intéressées.

Les ressources sont gérées au moyen d'ententes sur les niveaux de service conclues entre le sous-ministre adjoint, Océans, et chaque région responsable des résultats de la phase I du PAO, afin de s'assurer au moyen de bilans semi-annuels et annuels du respect des engagements et de l'atteinte des objectifs correspondant aux budgets reçus.

Les engagements seront communiqués chaque année au moyen du rapport sur les plans et priorités et du rapport sur le rendement et en utilisant la nouvelle Architecture d'activités de programmes du ministère qui, pour la première fois, fait une ventilation des renseignements sur les budgets et les rendements dans le domaine des océans. En outre, la communication des renseignements sur les engagements sera guidée par le cadre de gestion de responsabilisation axé sur les résultats de la phase I du PAO, au moyen d'une évaluation formative qui doit être achevée en 2006.

La reddition de comptes concernant la mise en œuvre

Le Comité permanent a examiné la *Loi sur les océans*

1.58 La *Loi sur les océans* stipule que le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes doit effectuer un examen de l'application de la *Loi* dans les trois ans suivant son entrée en vigueur. Le Comité a présenté son rapport en octobre 2001. Il a conclu que la *Loi* était fondamentalement judicieuse. Il a fait remarquer cependant que certains principes et programmes de la *Loi* n'avaient pas été appliqués dans toute leur mesure et il a formulé 12 recommandations visant les océans. Le gouvernement a répondu au rapport du Comité permanent en mars 2002. Il a déclaré que les progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre de la *Loi sur les océans* seraient évalués au moyen d'un cadre de responsabilisation et seraient consignés dans le rapport annuel sur le rendement et dans la Stratégie de développement durable de Pêches et Océans Canada, qui sont tous deux déposés au Parlement.

1.59 Pêches et Océans Canada n'a toujours pas achevé l'élaboration et la mise en œuvre de son cadre de responsabilisation, même si une ébauche de ce cadre a été préparée en 2002, puis mise à jour en 2004. La stratégie proposée aux fins de mesurer le rendement ainsi que l'échéancier de mesure et d'évaluation n'ont pas été instaurés non plus. Il n'y a donc pas d'indicateurs de rendement et le Ministère ne fait pas rapport tous les ans sur son rendement dans ce secteur.

1.60 Le gouvernement a accepté la recommandation du Comité permanent de préparer un rapport sur l'état des océans pour rendre compte de l'état des ressources océaniques du Canada. Il a fait savoir qu'il prévoyait produire périodiquement un rapport sur l'état des océans qui présenterait des informations sur l'état des écosystèmes, des collectivités et des industries océaniques. Le rapport devait être préparé tous les trois à cinq ans.

Non-respect de la promesse de faire rapport sur l'état des océans

1.61 Outre la recommandation du Comité permanent, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a recommandé dans son rapport de 2003, intitulé *Préserver le capital naturel du Canada : une vision pour la conservation de la nature au 21e siècle*, que Pêches et Océans Canada prenne la tête des opérations dans la production d'un rapport quinquennal sur l'état des océans au Canada. Le rapport a noté que la consolidation de l'information provenant de sources diverses dans un rapport national périodique sur les tendances des océans permettrait aux décideurs de tous les niveaux d'obtenir l'information

Le saviez-vous?

En Australie, la loi prévoit qu'un rapport sur l'état de l'environnement doit être préparé tous les cinq ans. Le rapport de 2001 comportait des renseignements sur les océans et sur les zones côtières.

dont ils ont tant besoin pour déterminer si l'état des écosystèmes marins du pays s'améliore ou se détériore.

1.62 En juillet 2002, Pêches et Océans Canada a achevé un document de discussion concernant la réalisation éventuelle d'un rapport sur l'état des océans. Selon ce document, un tel rapport tiendrait lieu de mécanisme permettant de suivre les résultats de la Stratégie sur les océans du Canada pour voir dans quelle mesure le gouvernement s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans*. Le but du projet de rapport national sur l'état des océans serait de tenir le public informé, non seulement au sujet de la santé des océans, mais également sur la façon dont le gouvernement gère les ressources marines, favorise le développement d'industries océaniques durables, met à contribution les collectivités côtières, protège les espèces en péril et la biodiversité, et résout les différends éventuels.

1.63 Nous avons constaté que le Ministère n'a pas fourni au Parlement ni aux citoyens les renseignements promis sur l'état des océans du Canada. Le Ministère produit des rapports régionaux sur l'état des océans qui sont mis à la disposition du public, mais ces rapports scientifiques décrivent uniquement l'état physique, chimique et biologique de l'environnement marin. Huit ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans*, il est toujours difficile d'évaluer l'état des écosystèmes, des collectivités et des industries océaniques. Le Ministère n'a pas encore fixé de date butoir pour la préparation du premier rapport national sur l'état des océans.

Des lacunes dans la présentation de rapports au Parlement et aux citoyens

1.64 **Rapports au Parlement.** Nous avons examiné les rapports annuels sur les plans et les priorités ainsi que les rapports annuels sur le rendement de Pêches et Océans Canada des cinq dernières années. Au terme de cet examen, nous avons constaté que le Ministère communique au Parlement une information médiocre sur la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans*. En effet, les Rapports sur les plans et les priorités du Ministère présentent peu de plan d'activités visant les océans et ne mentionnent aucune attente ni objectif précis en matière de rendement. Les rapports annuels sur le rendement contiennent très peu d'informations sur le rendement. Par ailleurs, il est difficile aussi de surveiller les dépenses liées aux activités de gestion des océans et il y a un manque d'uniformité dans l'information sur les activités de gestion des océans qui est communiquée d'une année à l'autre.

1.65 Nous avons relevé certaines améliorations dans le *Rapport sur le rendement de 2003-2004* du Ministère et des améliorations supplémentaires dans le *Rapport sur les plans et les priorités de 2005-2006*. L'information qui y figurait était conforme à la nouvelle structure des activités de programme et précisait les budgets, les plans et les résultats prévus pour la gestion intégrée, les zones de protection marines et d'autres activités connexes. Cette nouvelle structure et ces nouvelles informations permettent d'améliorer davantage les rapports sur le rendement des activités de gestion des océans.

1.66 **Autres rapports publics.** Le Comité permanent des pêches et des océans a notamment recommandé que Pêches et Océans Canada prenne les moyens d'offrir sans tarder au public l'information sur les nouvelles zones de protection marines suggérées dans son Outil de repérage des activités des programmes sur les océans de son site Web, ainsi que par d'autres médias. En mars 2002, le gouvernement a accepté la recommandation du Comité permanent. Il a affirmé que l'outil de repérage offrait un moyen efficace et convivial de partager l'information en fournissant renseignements et faits géographiques sur les activités relevant des programmes océaniques du Ministère, et constituait un instrument important de mise en œuvre des programmes et politiques établis en vertu de la *Loi sur les océans*, y compris les zones de protection marines.

1.67 Nous avons constaté qu'une grande partie des renseignements fournis par l'outil de repérage n'avait pas été mise à jour depuis plus de deux ans. Certains renseignements sont périmés et peuvent induire en erreur.

1.68 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait prendre les mesures suivantes :

- terminer l'élaboration et la mise en œuvre du cadre de responsabilisation pour ses activités de gestion des océans;
- fournir suffisamment d'informations pertinentes et fiables sur le rendement, à caractère financier ou autre, dans son rapport annuel sur les plans et les priorités et son rapport annuel sur le rendement pour permettre au Parlement de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en matière de gestion des océans;
- améliorer la communication d'informations aux citoyens, notamment de l'information périodique sur l'état des océans.

Réponse de Pêches et Océans Canada. Le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de la phase I du Plan d'action du Canada pour les océans (PAO)est complet mais, compte tenu de son calendrier de deux ans, il s'intéresse aux réalisations et non pas aux résultats. Une évaluation formative du Plan sera réalisée en 2006. Les résultats à long terme en matière de santé des océans seront atteints au fil du temps, et le cadre sera révisé au besoin pour les prochaines phases du Plan en 2006 et après.

La nouvelle architecture d'activités de programmes introduite en 2005 permettra de rendre compte de manière transparente des activités sur les océans. En outre, des outils de gestion pour faire le suivi des ressources du PAO sont en cours d'élaboration et seront prêts à l'automne 2005.

Pêches et Océans Canada déterminera les outils nécessaires à une communication efficace des programmes des océans et élaborera des produits pour mettre en œuvre une stratégie de communication pour la phase I du PAO (automne 2005 à avril 2007). Il mènera des communications proactives sur les résultats attendus du PAO et travaillera en collaboration avec les autres organismes fédéraux ainsi que les provinces, les territoires, les organismes Autochtones et les parties intéressées. Il y aura une série d'annonces ministérielles à compter de mai 2005.

Les rapports scientifiques régionaux annuels de Pêches et Océans Canada sur l'état de nos océans fourniront les renseignements de base pour la compréhension de nos océans et de nos écosystèmes. Le Ministère reconnaît l'utilité de rapports plus larges à l'échelle nationale. Toutefois, compte tenu des ressources limitées, la phase I s'intéressera à l'élaboration des connaissances et à la communication de l'information dans le contexte visé de l'établissement de plans de gestion intégrée dans les zones prioritaires. Des aperçus des écosystèmes et l'identification des zones sensibles dans chacune des cinq grandes zones prioritaires seront réalisés d'ici 2007.

Conclusion

1.69 Nous avons conclu que Pêches et Océans Canada a réalisé certains progrès par rapport aux trois objectifs de vérification suivants :

- Le Ministère s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans*, partie II, la Stratégie de gestion des océans;
- Le Ministère respecte ses engagements nationaux et internationaux en matière de gestion des océans;
- Le Ministère a mis en œuvre les recommandations en matière de gestion des océans formulées par le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, issues de son examen de l'application de la *Loi sur les océans*.

1.70 Le Ministère a réalisé moins de progrès par rapport à notre quatrième objectif, soit celui de bien mesurer son rendement et de communiquer de façon appropriée les résultats de ses activités de gestion des océans.

1.71 Le Canada aspire à être un chef de file mondial dans la modernisation de la gestion des océans. La *Loi sur les océans* de 1996 et la Stratégie sur les océans du Canada, adoptée en 2002, ont haussé les attentes à cet égard. Huit ans après l'adoption de la *Loi*, les progrès enregistrés sont modestes et ne sont pas à la hauteur des attentes.

1.72 Le gouvernement et Pêches et Océans Canada n'ont pas établi les cadres de gouvernance et de responsabilisation nécessaires pour optimiser la mise en œuvre de la *Loi sur les océans* de 1996 et de la Stratégie sur les océans du Canada. La *Loi* n'a pas été accompagnée d'une structure complète de programmes; les résultats attendus n'ont pas été définis; et les activités de mise en œuvre n'ont pas bénéficié d'un financement.

1.73 Le Ministère est en train d'élaborer des directives opérationnelles sur les volets de la gestion intégrée portant sur les écosystèmes. Cependant, peu de progrès ont été réalisés quant aux volets socio-économiques. Il n'y a aucune certitude que les nouvelles directives seront prêtes et qu'elles seront utilisées dans les cinq grandes zones de gestion des océans dans lesquelles le Ministère axe dorénavant ses efforts.

1.74 Les mesures prises par Pêches et Océans Canada en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de gestion intégrée et d'établir des zones de protection marines étaient mal ciblées et elles n'étaient pas à la hauteur des engagements et des objectifs établis.

Ces engagements avaient été formulés dans la *Stratégie de développement durable de 2001-2003* du Ministère et dans la réponse du gouvernement au rapport publié par le Comité permanent des pêches et des océans.

1.75 Le Plan stratégique de 2005-2010 du Ministère prévoit la préparation de cinq plans de gestion intégrée d'ici à mars 2008 et la création d'au plus de neuf zones de protection marines d'ici à mars 2010. Ces objectifs sont peut-être plus réalistes que les précédents engagements, mais le Canada pourrait avoir des difficultés à respecter son engagement international de créer un réseau national représentatif de zones de protection marines d'ici à 2012. L'enjeu urgent pour Pêches et Océans Canada est de réduire l'écart entre ses engagements et les résultats obtenus.

1.76 Le Parlement n'a pas reçu l'information sur le rendement, financière ou autre, dont il a besoin pour lui permettre de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi sur les océans* et de la Stratégie sur les océans du Canada. Ces lacunes dans la reddition de comptes pourraient expliquer en partie la lenteur des progrès.

1.77 Pêches et Océans Canada n'a pas fourni de données claires et convaincantes sur l'état des océans afin de mobiliser l'appui des parlementaires et des citoyens en faveur de ses activités. Le Ministère n'a pas respecté sa promesse de produire un rapport sur l'état des océans et n'a pas mis à jour l'information affichée sur son site Web. Il laisse ainsi passer les occasions de créer une dynamique en vue de relever les défis à venir.

1.78 Pêches et Océans Canada devrait supprimer les entraves actuelles et faire avancer la mise en œuvre du Plan d'action du Canada pour les océans. Si des progrès satisfaisants ne sont pas réalisés, le Ministère et le gouvernement risquent d'essuyer des critiques et de perdre leur crédibilité tant au Canada qu'à l'étranger.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient de déterminer si Pêches et Océans Canada :

- s'acquitte de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans*, la partie II, relativement à la Stratégie de gestion des océans;
- respecte ses engagements nationaux et internationaux en matière de gestion des océans;
- a mis en œuvre les recommandations en matière de gestion des océans formulées par le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, issues de son examen de l'application de la *Loi sur les océans*;
- a bien mesuré son rendement et communiqué de façon appropriée les résultats de ses activités de gestion des océans.

Étendue et méthode

La *Loi sur les océans* établit le rôle de premier plan de Pêches et Océans Canada dans la gestion des océans. Nous avons examiné les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la *Loi sur les océans* et, plus précisément, le rôle du Ministère dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des océans ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion intégrée. Nous avons examiné les plans de gestion intégrée et les zones de protection marines à la lumière des exigences particulières stipulées dans la *Loi* ainsi que les engagements pris dans la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des pêches et des océans.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Ministère prenne les mesures suivantes :

- établir des plans et des attentes clairs en matière de résultats — notamment des calendriers, des échéances et des budgets raisonnables — quant à ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les océans* (partie II, Stratégie de gestion des océans); quant à ses responsabilités de gestion des océans, selon la Stratégie sur les océans du Canada; quant à ses engagements visant les océans selon sa Stratégie de développement durable; quant aux engagements internationaux du Canada dans le domaine de la gestion des océans, lorsqu'ils relèvent de Pêches et Océans Canada, notamment, les engagements pris lors du Sommet mondial sur le développement durable;
- diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des océans qui soit fondée sur l'approche écosystémique et les principes du développement durable, de la gestion intégrée et de la prévention;
- diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique et de plans pour la gestion intégrée des océans du Canada, notamment, un système national de zones de protection marines;
- voir à disposer, en temps opportun, d'informations fiables sur les principaux risques environnementaux, sociaux, économiques et institutionnels qui ont trait aux océans et à leur

utilisation, et se servir de ces informations pour établir des priorités et affecter des ressources en vue d'assurer la gestion intégrée des océans et de ses activités de recherche scientifique, de surveillance et de contrôle de l'application de la loi;

- mettre en œuvre, au besoin et dans un laps de temps raisonnable, les recommandations en matière de gestion des océans formulées par le Comité permanent des pêches et des océans;
- mesurer son rendement et les résultats atteints dans le cadre de ses responsabilités et de ses engagements en matière de gestion des océans, en faire rapport, en rendre compte à la direction du Ministère et au Parlement en temps opportun.

Équipe de vérification

Directeur principal : Bill Rafuse
Directeur : Kevin Potter

Hélène Charest
Glenn Doucette
Don MacNeill
Sandy Manels
Ryan Young

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708, ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Leçons tirées d'expériences internationales

Voici ci-dessous des leçons tirées de notre examen des méthodes modernes de gestion des océans appliquées dans plusieurs régions du monde. Nous avons consacré le gros de nos efforts sur l'expérience de l'Australie, en raison des similitudes qui existent entre ce pays et le Canada. Par ailleurs, l'Australie est perçue comme le chef de file mondial de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une approche moderne de la gestion des océans.

Établir une assise solide

1. **Leadership politique** — Le fait que des progrès importants peuvent être réalisés dans la gestion des océans si des leaders politiques influents et engagés en donnent l'impulsion est un thème qui revient souvent.
2. **Cadre législatif** — Il se peut que des mesures législatives précises sur les océans ne soient pas requises, mais d'autres lois et règlements appuyant la gestion prévue des océans devraient déjà être en vigueur. Au Canada, la loi en question est la *Loi sur les océans*; en Australie, les principaux volets de la protection environnementale des océans sont chapeautés par l'Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act (loi sur la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité).
3. **Clarté de la vision** — Il faut mettre l'accent sur les objectifs et les moyens de les réaliser. Quels sont les résultats précis attendus de la politique? L'approche consiste-t-elle à s'en remettre aux meilleures intentions des parties ou comporte-t-elle des engagements officiels?
4. **Clarté de la politique** — Il faut s'orienter vers une politique précise. Les responsables de son exécution doivent savoir quand ils entrent en jeu et quelles sont les attentes à des étapes précises. La vision stratégique sur les océans doit être affirmée publiquement.
5. **Rouages du gouvernement** — Il n'y a pas de modèle unique précisant à qui doit incomber la politique sur les océans au sein du gouvernement. Toutefois, cette politique devrait émaner d'une instance ayant une influence sur l'ensemble de l'appareil gouvernemental et être indépendante des secteurs de l'industrie et des groupes d'intérêt. Les organes consultatifs et les conseils de hauts fonctionnaires peuvent apporter solidité, visibilité et caractère officiel pour améliorer les chances d'une mise en œuvre réussie.
6. **Cadre de responsabilisation** — L'approche doit énoncer clairement les objectifs, les moyens, les ressources à consacrer et la délégation des responsabilités. Il faut faire connaître les moyens de mesurer, d'évaluer et de faire rapport.
7. **Changement culturel** — Le tout repose sur une attente fondamentale, à savoir que les industries du secteur et les ministères du gouvernement doivent agir autrement; c'est-à-dire qu'ils doivent tenir compte, dans leurs décisions, des incidences de leurs actions sur les autres usagers des ressources océaniques et sur la santé des océans.

Donner suite aux attentes

8. **Plan de mise en œuvre** — Il faut un plan pour orienter la mise en œuvre de la politique sur les océans. Celui-ci doit comporter des objectifs, des buts, des exigences en matière de ressources et des calendriers. Il doit être réaliste et réalisable.
9. **Approche axée sur le risque** — La gestion des océans est empreinte d'incertitudes sur le plan scientifique et de la gestion. Les méthodes de gestion du risque sont nécessaires pour déterminer là où il vaut mieux investir les efforts et les ressources scientifiques et humaines, et dans quelle mesure ils doivent l'être.

10. **Des connaissances scientifiques de première qualité** — L'étendue des connaissances dont on dispose varie d'une région à l'autre. Différentes institutions et différents intervenants peuvent être les dépositaires de ces connaissances. Il faut élaborer des mécanismes pour s'assurer que les meilleures connaissances disponibles, y compris le savoir traditionnel, sont intégrées dans l'approche retenue.

11. **Consultation/collaboration/mobilisation** — L'engagement des collectivités et des intervenants concernés est essentiel, mais il doit être significatif. Les personnes engagées doivent comprendre ce que le processus vise à réaliser et ce que doit être leur rôle. Le processus de consultation doit être transparent et ouvert à tous. Les consultations avec l'industrie sur le secteur visé ont également leur part à jouer dans la collecte d'informations précises.

12. **Choix des zones** — Le choix des zones à planifier ou à gérer est important. Si possible, la zone doit refléter la façon dont l'écosystème fonctionne et prendre en compte la façon dont les intérêts sociaux et économiques y sont liés. L'échelle appropriée pour la planification de l'écosystème devra souvent couvrir des aires s'étendant au-delà des limites frontalières de plusieurs administrations. Les estuaires, les zones côtières et les zones extracôtières, par exemple, sont reliés du point de vue écologique, mais leur gestion peut être complexe en raison des questions liées aux compétences des administrations.

13. **Engagement des ministères œuvrant dans les secteurs concernés** — Les ministères œuvrant dans les secteurs concernés (par exemple, les pêches, le pétrole et le gaz, et les transports) ne seront vraisemblablement pas remplacés dans le contexte des méthodes modernes de gestion des océans. Ces ministères détiennent des connaissances et une expérience significatives sur certaines industries et leurs intervenants. Ils doivent être mis à contribution dans l'élaboration et l'appropriation de la politique sur les océans, et la mise en œuvre continue de celle-ci, si l'on veut qu'elle soit fructueuse. Les processus pour concrétiser cet engagement doivent être importants sans exiger des investissements extraordinaires en temps.

L'apprentissage dans l'action

14. **Apprentissage de l'adaptation** — À mesure que sont mises au point des méthodes de gestion intégrée des océans, le gouvernement doit s'adapter et modifier sa façon de faire lorsqu'il détermine ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Toutefois, l'adaptation doit se faire dans le cadre d'une approche globale convenue et doit être, dans la mesure du possible, réfléchie et fondée sur des données probantes. Pour cela, il faut mettre en place une surveillance et des mécanismes continus afin de dégager les leçons apprises.

15. **Communication d'informations au public** — Le cadre de responsabilisation doit comporter la communication d'informations au public. Lorsqu'il s'agit d'un bilan sur l'état des océans, il devrait comprendre une évaluation périodique (par exemple, à des intervalles de cinq à dix ans) de la santé des écosystèmes, des collectivités et des industries océaniques, évaluation qui pourra être utilisée par les décideurs et le public.

16. **Examen/Réflexion** — Des examens périodiques de la politique sur les océans et de sa mise en œuvre peuvent être salutaires. Ainsi, en 2002, l'examen indépendant de la politique de l'Australie a contribué aux modifications et aux améliorations récentes apportées dans la mise en œuvre de celle-ci.

17. **Sensibilisation du public et engagement** — Il est essentiel, pour que la politique sur les océans soit fructueuse, de se l'approprier et d'inciter les collectivités, les citoyens et les intervenants à en assumer l'intendance.

18. **Avantages démontrables** — Afin de mobiliser les acteurs, les gouvernements et d'autres parties, il faut qu'il y ait des avantages démontrables. Ainsi, nous avons remarqué que la communication d'informations visuelles est utile pour susciter l'engagement des ministères ou des intervenants concernés (par exemple, de l'information sur l'utilisation des océans affichée sur des cartes du plancher océanique en plusieurs dimensions).

19. **Il faut du temps de la conception à l'aboutissement** — L'exemple le plus éloquent est l'écosystème de la Grande Barrière, récifs coralliens des eaux australiennes, géré par l'Australian Great Barrier Reef Marine Park Authority (l'autorité australienne du parc marin de la grande barrière de récifs), qui a mis au point un plan pour la gestion intégrée de cette vaste région côtière/océanique. Il lui aura fallu trente ans pour y arriver.

Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 1 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Une stratégie nationale sur les océans	
1.30 Pêches et Océans Canada devrait, par la voie de sa présentation au Conseil du Trésor sur la phase I du Plan d'action du Canada pour les océans (PAO), faire reconnaître le Plan d'action comme étant une initiative horizontale du gouvernement et la gérer comme telle. Conformément à la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada, en collaboration avec les ministères participants, devrait diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives découlant du Plan d'action. En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait aussi coordonner la présentation des rapports sur les résultats atteints. **(1.19–1.29)**	Les océans sont fondamentalement complexes, d'une part techniquement, en raison de l'interconnexion des écosystèmes, et, d'autre part, dans une optique relationnelle, en raison de la gestion des relations entre les différents ordres de gouvernement. La phase I du Plan d'action pour les océans constitue le premier engagement de fonds à l'échelle du gouvernement qui respecte la nature horizontale des questions touchant les océans. La structure de gouvernance comprend des comités interministériels au niveau des sous-ministres adjoints et des sous-ministres, qui comptent des représentants de près de 20 organismes fédéraux ayant des responsabilités liées aux océans. Des comités régionaux et un comité national de mise en œuvre seront créés avant la fin de 2005. Par l'entremise du secrétariat du PAO, Pêches et Océans Canada coordonnera les activités de ces comités de mise en œuvre et soutiendra les comités des sous-ministres adjoints et des sous-ministres. Au cours de la phase I du PAO, les sept ministères et organismes ayant bénéficié de fonds ont élaboré, sous la direction et avec l'aide de Pêches et Océans Canada, une présentation au Conseil du Trésor proposant 18 initiatives sur une période de deux ans. Ils s'affairent maintenant ensemble à les mettre en œuvre. Pêches et Océans Canada, en concertation étroite avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, coordonnera l'élaboration d'un Cadre élargi d'information sur les océans avant le printemps 2006. Le Cadre permettra de mesurer et de communiquer les progrès et les résultats des 18 initiatives. Il permettra également de délimiter et de planifier d'ici à l'automne 2006 la phase II du PAO. Pêches et Océans Canada a piloté l'élaboration d'un Cadre interministériel de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, avec la collaboration des ses partenaires de la phase I et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Des renseignements sur les résultats du PAO seront donnés dans les rapports annuels de

Recommandation	Réponse du Ministère
	Pêches et Océans Canada sur les plans et les priorités (printemps) et sur le rendement ministériel (automne).
Gestion intégrée et zones de protection marines **1.57** Pêches et Océans Canada devrait : • achever et mettre en œuvre ses directives opérationnelles en vue de la planification de la gestion intégrée, notamment pour les zones de protection marines, dans les cinq zones maritimes prioritaires; • planifier et gérer ses ressources de manière à ce que les engagements ainsi que les objectifs et dates d'achèvement visés, tels que formulés dans son rapport annuel sur les plans et les priorités, sa *Stratégie de développement durable de 2005-2006*, et son Plan stratégique de 2005-2010, soient respectés. Cela devrait comprendre également les engagements relatifs aux océans qui ont eté pris lors du Sommet mondial de 2002 sur le développement durable et qui sont propres à Pêches et Océans Canada. **(1.31–1.56)**	Pêches et Océans Canada élabore des documents d'aide et d'orientation de nature opérationnelle pour chacune des cinq grandes zones prioritaires de gestion des océans. Les structures sont en place pour soutenir les processus et fournir les conseils nécessaires à la mise en train et à l'avancement des activités de la phase I du Plan d'action pour les océans (PAO), avec la participation des partenaires et des parties intéressées. Les ressources sont gérées au moyen d'ententes sur les niveaux de service conclues entre le sous-ministre adjoint, Océans, et chaque région responsable des résultats de la phase I du PAO, afin de s'assurer au moyen de bilans semi-annuels et annuels du respect des engagements et de l'atteinte des objectifs correspondant aux budgets reçus. Les engagements seront communiqués chaque année au moyen du rapport sur les plans et priorités et du rapport sur le rendement et en utilisant la nouvelle Architecture d'activités de programmes du ministère, qui, pour la première fois, fait une ventilation des renseignements sur les budgets et les rendements dans le domaine des océans. En outre, la communication des renseignements sur les engagements sera guidée par le cadre de gestion de responsabilisation axé sur les résultats de la phase I du PAO, au moyen d'une évaluation formative qui doit être achevée en 2006.

Recommandation	Réponse du Ministère
La reddition de comptes concernant la mise en œuvre	
1.68 Pêches et Océans Canada devrait prendre les mesures suivantes : • terminer l'élaboration et la mise en œuvre du cadre de responsabilisation pour ses activités de gestion des océans; • fournir suffisamment d'informations pertinentes et fiables sur le rendement, à caractère financier ou autre, dans son rapport annuel sur les plans et les priorités et son rapport annuel sur le rendement pour permettre au Parlement de déterminer si le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en matière de gestion des océans; • améliorer la communication d'informations aux citoyens, notamment de l'information périodique sur l'état des océans. **(1.58–1.67)**	Le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de la phase I du Plan d'action du Canada pour les océans (PAO)est complet mais, compte tenu de son calendrier de deux ans, il s'intéresse aux réalisations et non pas aux résultats. Une évaluation formative du Plan sera réalisée en 2006. Les résultats à long terme en matière de santé des océans seront atteints au fil du temps, et le cadre sera révisé au besoin pour les prochaines phases du Plan en 2006 et après. La nouvelle architecture d'activités de programmes introduite en 2005 permettra de rendre compte de manière transparente des activités sur les océans. En outre, des outils de gestion pour faire le suivi des ressources du PAO sont en cours d'élaboration et seront prêts à l'automne 2005. Pêches et Océans Canada déterminera les outils nécessaires à une communication efficace des programmes des océans et élaborera des produits pour mettre en œuvre une stratégie de communication pour la phase I du PAO (automne 2005 à avril 2007). Il mènera des communications proactives sur les résultats attendus du PAO et travaillera en collaboration avec les autres organismes fédéraux ainsi que les provinces, les territoires, les organismes Autochtones et les parties intéressées. Il y aura une série d'annonces ministérielles à compter de mai 2005. Les rapports scientifiques régionaux annuels de Pêches et Océans Canada sur l'état de nos océans fourniront les renseignements de base pour la compréhension de nos océans et de nos écosystèmes. Le Ministère reconnaît l'utilité de rapports plus larges à l'échelle nationale. Toutefois, compte tenu des ressources limitées, la phase I s'intéressera à l'élaboration des connaissances et à la communication de l'information dans le contexte visé de l'établissement de plans de gestion intégrée dans les zones prioritaires. Des aperçus des écosystèmes et l'identification des zones sensibles dans chacune des cinq grandes zones prioritaires seront réalisés d'ici 2007.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2005
Chapitre 1	Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
Chapitre 2	L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
Chapitre 3	La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
Chapitre 4	La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
Chapitre 5	L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
Chapitre 6	L'approvisionnement écologique
Chapitre 7	Les stratégies de développement durable
Chapitre 8	Les pétitions en matière d'environnement

2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 2

L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-2F
ISBN 0-662-74887-5

Chapitre

2

L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Des exemples significatifs du patrimoine naturel du Canada 5
Des facteurs de stress menacent l'intégrité écologique des parcs nationaux 5
L'Agence Parcs Canada 8
Objet de la vérification 11

Observations et recommandations 12

Réponse à la Commission sur l'intégrité écologique 12
Parcs Canada donne suite à ses engagements et prévoit faire le point sur les progrès réalisés 13

Reddition de comptes au Parlement sur l'état des aires protégées 14
Il y aurait lieu d'améliorer les rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées 15

Surveillance et restauration 19
D'importants enjeux sont pris en charge en matière d'intégrité écologique, mais des améliorations s'imposent 20
Il faut donner la priorité à la mise à jour des plans directeurs de parcs 20
La gestion de projets doit être renforcée dans certains secteurs 23
La surveillance et la restauration au service de la gestion des parcs 24
Enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs 25
Parcs Canada met en œuvre des mesures pour améliorer la surveillance et la restauration 27

Conclusion 30

À propos de la vérification 32

Annexe

Tableau des recommandations 35

L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada

Points saillants

Objet

L'Agence Parcs Canada a le mandat de maintenir et de rétablir l'intégrité écologique des 41 parcs nationaux du Canada. Il lui incombe aussi de favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance de ces lieux par des moyens qui en assurent l'intégrité écologique pour les générations d'aujourd'hui et de demain. Parcs Canada gère aussi le réseau des sites historiques nationaux et le réseau des aires marines nationales de conservation.

Dans le contexte de notre vérification, nous avons examiné la manière dont l'Agence planifie et gère certaines activités écologiques de surveillance et de restauration dans 12 parcs nationaux, et la façon dont elle exerce ces activités pour enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs. L'Agence est tenue de rendre compte au Parlement de l'état des parcs nationaux du Canada tous les deux ans. Nous avons examiné la qualité de ses rapports sur l'état des parcs nationaux publiés en 1997, 1999 et 2001. Nous n'avons pas étudié le rapport de 2003, celui-ci n'étant pas encore publié au moment où nous avons commencé notre vérification.

Pertinence

Les parcs nationaux du Canada sont des exemples significatifs du patrimoine naturel du pays. Ils ont profité aux générations passées et actuelles et sont un legs important à transmettre à celles qui suivront. Une foule de facteurs appelés « facteurs de stress » agissent sur les écosystèmes et, plus particulièrement, la biodiversité et les processus connexes dans les parcs nationaux. Parmi ces facteurs, qui proviennent à la fois de l'intérieur et de l'extérieur des parcs, figurent la surutilisation par les visiteurs et l'exploitation des ressources naturelles en bordure des parcs. Ces facteurs menacent la gamme des avantages que les Canadiennes et les Canadiens retirent de leurs parcs et les raisons mêmes qui font que ceux-ci leur tiennent à cœur.

Outre l'éducation du public et les partenariats, l'Agence Parcs Canada mène des activités de surveillance et de restauration importantes pour le maintien et la restauration de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Une surveillance appropriée de la biodiversité, de la santé des écosystèmes et des facteurs de stress fournit une information sur

l'état des parcs qui est essentielle à la bonne gestion des parcs et à l'éducation du public. De bons programmes de restauration, tels que le brûlage dirigé et le rétablissement d'espèces en péril, peuvent contribuer à rétablir les processus naturels des écosystèmes des parcs nationaux et à renverser la perte d'espèces et de biodiversité.

Constatations

- Dans les 12 parcs examinés, d'importantes questions touchant l'intégrité écologique, incluant des questions liées à la biodiversité, aux fonctions des écosystèmes et aux facteurs de stress, sont prises en charge au moyen d'activités de surveillance et de restauration, mais il existe certaines lacunes à cet égard. Nous avons également trouvé des lacunes dans la planification et la gestion de ces activités. Par exemple, le principal document de planification, pour chacun des parcs, est le plan directeur. Toutefois, pour 6 des 12 parcs examinés, ce document n'est pas à jour. De plus, des rapports annuels sur la mise en œuvre de ces plans ne sont pas présentés régulièrement par tous les parcs.

- Amener le public à mieux comprendre l'intégrité écologique en enrichissant ses connaissances à ce sujet est essentiel au maintien et à la restauration de cette intégrité. Dans ce contexte, il manque, au niveau des parcs, des objectifs d'amélioration de l'éducation du public par l'utilisation de la surveillance et de la restauration. Il serait possible d'intégrer davantage les résultats des projets de surveillance et de restauration dans les documents de communication des parcs.

- Grâce aux fonds additionnels que l'Agence a reçus en 2003 (75 millions de dollars sur 5 ans et, par la suite, 25 millions par année), Parcs Canada a adopté des mesures pour améliorer la surveillance et la restauration, ainsi que la manière dont ces activités servent à enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs. Il est important que ces mesures donnent des résultats et soient appliquées de façon cohérente dans tous les parcs. Parcs Canada doit absolument compter sur de bons programmes de surveillance, de restauration et d'éducation du public pour s'acquitter de son mandat, soit maintenir ou rétablir l'intégrité écologique des parcs, sensibiliser la population et favoriser le plaisir des personnes qui fréquentent les parcs nationaux.

- Le rapport sur l'état des parcs de 1997 est relativement bon quant à la mise en place de points de référence sur l'état de ces parcs. Toutefois, l'Agence n'a pas tiré parti des possibilités offertes par ce rapport dans l'élaboration des deux rapports suivants, de sorte qu'il est difficile de déterminer comment l'état des parcs a évolué. Dans l'ensemble, ces rapports doivent rendre compte de manière plus

cohérente des changements et des tendances qui touchent l'état des parcs au fil des ans. Il faut également plus d'information sur les impacts sur le terrain des mesures prises par l'Agence.

Réaction de Parcs Canada. Parcs Canada a accepté nos recommandations. Ses réponses, qui suivent les recommandations dans le chapitre, indiquent les mesures que l'Agence a l'intention de prendre.

Introduction

Des exemples significatifs du patrimoine naturel du Canada

La Promenade du marais serpente dans les milieux humides du parc national de la Pointe-Pelée. Reconnu pour ses concentrations d'oiseaux migrateurs et ses monarques, le parc national de la Pointe-Pelée a été désigné zone d'importance nationale pour la conservation des oiseaux, réserve internationale pour les monarques et zone humide d'importance internationale.

2.1 Forêts pluviales tempérées, sommets de montagnes dentelés, habitats riches en biodiversité, dunes de sable et falaises de grès, voilà quelques-uns des symboles du patrimoine naturel diversifié que recèlent les parcs nationaux du Canada. La protection de ces parcs ne vise toutefois pas uniquement à préserver la beauté de leurs paysages terrestres et marins. Les parcs nationaux jouent un rôle important dans la conservation de la biodiversité au Canada; ils abritent des populations de plantes et d'animaux et préservent les habitats essentiels, les bassins versants, les milieux humides, les fleuves et les rivières. Foyers d'une variété d'espèces, comme le caribou et le grizzli, et d'une diversité de plantes et d'animaux considérés en péril, ces parcs sont d'importantes sources de notre patrimoine naturel. Ils ont profité aux générations passées et actuelles et sont un legs important à transmettre à celles qui suivront.

2.2 Les parcs nationaux procurent des avantages économiques et sont un atout pour l'industrie touristique canadienne. Le réseau qu'ils forment attire des millions de visiteurs de partout au pays et de l'étranger. Plusieurs d'entre eux sont des symboles des régions où ils sont situés. Le Canada compte 41 parcs nationaux et réserves de parc national (voir les pièces 2.1 et 2.2).

Des facteurs de stress menacent l'intégrité écologique des parcs nationaux

2.3 Une foule de facteurs, appelés « facteurs de stress », agissent sur les écosystèmes et, plus particulièrement, sur la biodiversité et les processus connexes des parcs nationaux. Ces facteurs proviennent à la fois de l'intérieur et de l'extérieur des parcs et menacent l'intégrité écologique des lieux (voir la pièce 2.3).

2.4 Devant les préoccupations exprimées au sujet de l'intégrité écologique des parcs nationaux, la ministre du Patrimoine canadien créait en 1998 la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada, organe indépendant dont le mandat était d'évaluer les forces et les faiblesses de la stratégie de Parcs Canada pour la protection de l'intégrité écologique. La Commission avait également pour mission de fournir avis et recommandations sur la meilleure façon de maintenir l'intégrité écologique de l'ensemble du réseau canadien des parcs nationaux. En 2000, elle a publié le rapport intitulé *Intacts pour les générations futures? Protection de l'intégrité écologique par les parcs nationaux du Canada*. La Commission y concluait que les parcs nationaux étaient menacés par des facteurs de stress et que, si rien n'était fait, la dégradation allait se poursuivre à la grandeur du réseau.

Le saviez-vous?

- Selon une estimation, il y a eu 11,2 millions de visites personnes dans les parcs nationaux du Canada en 2003-2004.
- Deux parcs nationaux canadiens (Pointe-Pelée et Wood Buffalo) renferment des milieux humides d'importance internationale.
- Neuf parcs nationaux ont été désignés sites du patrimoine mondial par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) dans le cadre de sa Liste du patrimoine mondial.
- En janvier 2005, parmi les espèces considérées en péril au Canada, 135 pouvaient être retrouvées dans les parcs nationaux.

Source : Agence Parcs Canada

Pièce 2.1 **Parcs nationaux et réserves de parc national du Canada**

Le Canada compte 41 parcs nationaux et réserves de parc national qui ont été regroupés en six biorégions à des fins de surveillance et de rapports.

Atlantique - Québec

1. des Hautes-Terres-du-Cap-Breton
2. Forillon
3. Fundy
4. du Gros-Morne (SPM)
5. Kejimkujik
6. Kouchibouguac
7. de la Mauricie
8. de l'Archipel-de-Mingan*
9. de l'Île-du-Prince-Édouard
10. Terra-Nova

Grands Lacs

11. de la Péninsule-Bruce
12. des Îles-de-la-Baie-Georgienne
13. de la Pointe-Pelée
14. Pukaskwa
15. des Îles-du-Saint-Laurent

Plaines intérieures

16. Elk Island
17. des Prairies
18. de Prince Albert
19. du Mont-Riding
20. Wood Buffalo (SPM)

Rocheuses

21. Banff (SPM)
22. des Glaciers
23. Jasper (SPM)
24. Kootenay (SPM)
25. du Mont-Revelstoke
26. des Lacs-Waterton (SPM)
27. Yoho (SPM)

Pacifique

28. des Îles-Gulf*
29. Gwaii Haanas*
30. Pacific Rim*

Du Nord

31. Aulavik
32. Auyuittuq
33. Ivvavik
34. Kluane* (SPM)
35. Nahanni* (SPM)
36. Quttinirpaaq
37. Sirmilik
38. Tuktut Nogait
39. Ukkusiksalik
40. Vuntut
41. Wapusk

SPM site du patrimoine mondial
* réserve

Source : Agence Parcs Canada

Pièce 2.2 **Parcs nationaux et réserves de parc national du Canada : visites-personnes et taille**

Surveillance de biorégions et rapports	Parcs	Visites-personnes[1] en 2003–2004 (en milliers)	Taille[2] (en kilomètres carrés)
Atlantique et Québec	1. des Hautes-Terres-du-Cap-Breton	396	948
	2. Forillon	155	240
	3. Fundy	316	206
	4. du Gros-Morne	118	1 805
	5. Kejimkujik	57	404
	6. Kouchibouguac	221	239
	7. de la Mauricie	173	536
	8. de l'Archipel-de-Mingan (réserve)	34	151
	9. de l'Île-du-Prince-Édouard	873	27
	10. Terra-Nova	263	397
Grands Lacs	11. de la Péninsule-Bruce	209	154[3]
	12. des Îles-de-la-Baie-Georgienne	34	26
	13. de la Pointe-Pelée (incluant l'Île Middle)	286	15
	14. Pukaskwa	8	1 878
	15. des Îles-du-Saint-Laurent	56	8
Plaines intérieures	16. Elk Island	189	194
	17. des Prairies	5	906[3]
	18. de Prince Albert	240	3 874
	19. du Mont-Riding	248	2 969
	20. Wood Buffalo	1	44 802
Rocheuses	21. Banff	2 935	6 641
	22. des Glaciers	599	1 349
	23. Jasper	1 687	10 878
	24. Kootenay	391	1 406
	25. du Mont-Revelstoke	Données incluses dans des Glaciers	260
	26. des Lacs-Waterton	371	505
	27. Yoho	501	1 313
Pacifique	28. des Îles-Gulf (réserve)	Données inexistantes	34
	29. Gwaii Haanas (réserve)	2	1 495
	30. Pacific Rim (réserve)	764	511
Du Nord	31. Aulavik	0,09	12 200
	32. Auyuittuq	0,5	19 089
	33. Ivvavik	0,1	9 750
	34. Kluane (réserve)	39	22 061
	35. Nahanni (réserve)	1	4 766
	36. Quttinirpaaq	0,3	37 775
	37. Sirmilik	0,6	22 200
	38. Tuktut Nogait	Données inexistantes	16 340
	39. Ukkusiksalik	Données inexistantes	20 558
	40. Vuntut	Données inexistantes	4 345
	41. Wapusk	1	11 475
Total		**11 175 visites-personnes**	**264 730 kilomètres carrés**

[1]On entend par « visite-personne » l'entrée dans un parc de toute personne qui s'y adonne à des activités récréatives, éducatives ou culturelles pendant les heures normales d'ouverture. Les mouvements du trafic en transit, du trafic commercial, des résidants du parc et des employés ne sont pas comptés. De plus, les deuxièmes entrées de personnes dans une même journée et les nuitées passées dans un parc ne sont pas considérées comme de nouvelles visites-personnes. Pour certains parcs, les données sur les visites-personnes sont estimées ou préliminaires.

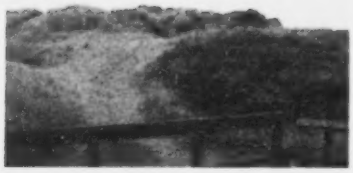
[2]La superficie se reporte à la superficie officielle d'un parc selon la description légale de l'arpenteur général dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* ou à la superficie réservée au moyen d'un accord fédéral-provincial. Des changements aux limites d'un parc peuvent intervenir au fil du temps, par exemple dans le cas du règlement d'une revendication territoriale.

[3]L'acquisition de terrains pour les parcs nationaux des Prairies et de la Péninsule-Bruce n'est pas encore terminée. Lorsque ce sera fait, leur superficie sera celle qui est indiquée dans le tableau.

Source : Agence Parcs Canada

Pièce 2.3 **Exemples de facteurs de stress qui ont un impact sur l'intégrité écologique des parcs nationaux**

- La fréquentation de sentiers non autorisés dans les fragiles dunes de sable du parc national de l'Île-du-Prince-Édouard peut avoir des répercussions sur le réseau unique de dunes, la végétation qu'on y trouve et l'habitat du pluvier siffleur en voie de disparition.
- L'exploitation forestière à proximité du parc national Forillon peut porter atteinte à l'habitat faunique dans l'écosystème entourant le parc.
- La présence de maladies de la faune dans la région du parc national du Mont-Riding représente un risque pour la faune de ce parc.
- L'exploitation de ressources naturelles dans les écosystèmes entourant le parc national Jasper peut conduire à la fragmentation de l'habitat et exercer une pression sur l'intégrité écologique du parc.
- L'exploitation des ressources naturelles à proximité de la réserve de parc national Pacific Rim peut avoir des incidences sur sa biodiversité et ses écosystèmes.
- Les changements climatiques et le transport à longue distance des polluants menacent les parcs du Nord comme celui de Quttinirpaaq.



Un sentier non autorisé coupe à travers une dune de sable dans le parc national de l'Île-du-Prince-Édouard. L'intégrité écologique des parcs nationaux est menacée par une variété de facteurs de stress, dont ceux qui résultent des actions des visiteurs.

2.5 La Commission a formulé 127 recommandations, dont une demandant au gouvernement fédéral d'accorder d'importants crédits et ressources supplémentaires pour la mise en œuvre de ces recommandations. En effet, elle avait recommandé que, sur cinq ans, le gouvernement accorde 328 millions de dollars et, par la suite, 85,5 millions par année.

L'Agence Parcs Canada

Le saviez-vous?

- Lorsque le gouvernement du Canada a créé la Direction des parcs fédéraux (aujourd'hui appelée Agence Parcs Canada) en 1911, il venait d'instaurer le premier service de parcs nationaux du monde.
- C'est en 1885, il y a 120 ans, que voyait le jour le parc national Banff, premier parc national du Canada.
- Outre les parcs nationaux, l'Agence Parcs Canada gère un réseau de sites historiques nationaux et un réseau d'aires marines nationales de conservation.

Source : Agence Parcs Canada

2.6 L'Agence Parcs Canada (ou Parcs Canada) est responsable de la gestion des parcs nationaux. Elle a pour mandat de protéger et de mettre en valeur des exemples significatifs du patrimoine naturel du Canada. Elle encourage la population à connaître et à apprécier son patrimoine et à en jouir en tout respect de l'intégrité écologique des endroits visités.

2.7 Parcs Canada exerce diverses activités pour protéger l'intégrité écologique, par exemple la surveillance des enjeux écologiques et la recherche sur ceux-ci, la gestion active et la restauration des éléments de l'intégrité écologique, et l'éducation du public. Nombre de ses activités font intervenir un éventail varié de partenaires, dont des universités, l'industrie, des groupes environnementaux locaux et des bénévoles.

2.8 Le cadre de planification et de reddition de comptes de Parcs Canada est exposé à la pièce 2.4. À l'échelle nationale, Parcs Canada présente un plan d'entreprise, un rapport sur les plans et les priorités et

une stratégie de développement durable. Tels sont les principaux documents de planification qui établissent son plan quinquennal. Le rapport annuel, le rapport ministériel sur le rendement et le rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées sont les documents de reddition de comptes clés de l'Agence à l'échelle nationale. Ces documents de planification et de reddition de comptes sont exigés par la loi, notamment la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000) et la *Loi sur l'Agence Parcs Canada* (1998).

Pièce 2.4 **Planification et rapports à l'échelle nationale et à celle des parcs**

À l'échelle nationale

Parcs Canada présente :

- chaque année, un plan d'entreprise et un rapport sur les plans et les priorités;
- tous les trois ans, la Stratégie de développement durable.

↔

Des rapports sont présentés :

- une fois l'an : le rapport annuel et le rapport ministériel sur le rendement;
- tous les deux ans : le rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées.

La planification et les rapports, à la fois à l'échelle nationale et à celle des parcs, sont liés.

À l'échelle des parcs

1. Planifier

Pour chaque parc, il faut préparer un plan directeur, le réexaminer et le mettre à jour tous les cinq ans.

Ce plan décrit les objectifs et les mesures à prendre concernant les principaux enjeux, tels que l'intégrité écologique, l'éducation du public et l'expérience des visiteurs.

2. Exécuter

Pour atteindre les objectifs de son plan directeur, chaque parc réalise une variété de mesures telles que :

- surveillance et recherche;
- gestion active et restauration;
- éducation du public;
- création de partenariats.

3. Contrôler

Chaque parc présente des rapports :

- l'un, annuel, sur la mise en œuvre de son plan directeur;
- l'autre, quinquennal, sur l'état du parc.

Ces rapports servent tous deux à mettre à jour le plan directeur ainsi qu'à favoriser la compréhension et l'engagement du public.

Des visiteurs participent aux activités d'interprétation de la vie marine à Grande-Grève, dans le parc national Forillon. Les parcs nationaux sont des endroits de prédilection pour découvrir le patrimoine naturel du Canada.

Photo : Agence Parcs Canada

2.9 Du côté des parcs, le document de planification central est le plan directeur, prescrit dans la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*. Tous les cinq ans, les parcs sont tenus par la loi de réexaminer leur plan directeur (en consultant le public), de le mettre à jour et de présenter au Parlement toute modification. Depuis les changements apportés au Guide pour l'élaboration des plans directeurs en 2001, chaque parc doit aussi rendre compte chaque année de la mise en œuvre de son plan directeur et présenter tous les cinq ans un rapport sur l'état du parc. Ce rapport doit fournir une évaluation de l'état et des tendances au regard de l'intégrité écologique et une évaluation des mesures prises par la direction à l'égard du maintien et de la restauration de cette intégrité.

2.10 La majorité des parcs nationaux devraient présenter leur premier rapport sur l'état du parc entre avril 2006 et mars 2008. Le rapport annuel et celui sur l'état du parc sont censés jouer une large part dans la mise à jour du plan directeur. En donnant une évaluation de l'état des parcs, le rapport national sur l'état des aires patrimoniales protégées et les divers rapports sur l'état du parc contribuent, ensemble, à accroître les connaissances de la population et à informer la direction, entre autres, des mesures qui pourraient devoir être prises pour maintenir ou restaurer l'intégrité écologique.

Intégrité écologique — État d'un parc jugé caractéristique de la région naturelle dont il fait partie et qui sera vraisemblablement maintenu, notamment les éléments abiotiques [non vivants], la composition et l'abondance des espèces indigènes et des communautés biologiques ainsi que le rythme des changements et le maintien des processus écologiques.

Source : Loi sur les parcs nationaux du Canada

2.11 **L'intégrité écologique est « la première priorité ».** La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* prévoit que la préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique « sont la première priorité du ministre pour tous les aspects de la gestion des parcs ». Elle prévoit aussi que « les parcs sont créés à l'intention du peuple canadien pour son agrément et l'enrichissement de ses connaissances; ils doivent être entretenus et utilisés [...] de façon à rester intacts pour les générations futures. » La *Loi sur l'Agence Parcs Canada* énonce également d'autres éléments du mandat de l'Agence.

2.12 En 2003, Parcs Canada s'est vu octroyer des fonds additionnels destinés à accroître sa capacité à surveiller et à restaurer l'intégrité écologique des parcs nationaux du pays. Les montants reçus pour cinq ans totalisaient 75 millions de dollars (23 p. 100 de ce que la Commission avait recommandé) et des crédits annuels de 25 millions par la suite (29 p. 100 du montant recommandé). Le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget de 2005 que Parcs Canada recevrait 60 millions de dollars de plus sur 5 ans et 15 millions chaque année par la suite pour améliorer et étendre les mesures existantes, destinées à protéger l'intégrité écologique.

2.13 Parcs Canada s'est fixé des objectifs à long terme relativement à la préservation et au rétablissement de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Ces objectifs comprennent ce qui suit :

- Doter tous les parcs nationaux de systèmes entièrement opérationnels de surveillance et de rapports relatifs à l'intégrité écologique, d'ici mars 2009.
- Mettre à jour les plans directeurs des parcs et les rendre conformes aux directives les plus récentes du Guide de Parcs Canada pour l'élaboration des plans directeurs, d'ici mars 2010.
- Améliorer des éléments de l'intégrité écologique de chaque parc national du Canada, d'ici mars 2014.

Les crédits additionnels accordés à Parcs Canada en 2003 sont importants, car ils lui permettent de progresser dans la réalisation de ses objectifs en investissant dans de meilleures activités de surveillance et de restauration de l'intégrité écologique.

Objet de la vérification

2.14 Notre examen a porté sur les trois domaines suivants :

- L'Agence Parcs Canada pouvait-elle démontrer que des progrès avaient été réalisés à l'égard de certains engagements pris en réponse aux recommandations de la Commission sur l'intégrité écologique (selon la partie 1 de *Première priorité*)?
- Les renseignements contenus dans le Rapport sur l'état des parcs de 1997 et les rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées de 1999 et 2001 étaient-ils pertinents, compréhensibles et équilibrés? Contenaient-ils des exemples de mesures prises par Parcs Canada qui avaient produit des changements positifs?
- Les activités de surveillance et de restauration étaient-elles planifiées et gérées efficacement et utilisées à des fins de gestion des parcs notamment pour enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs?

Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

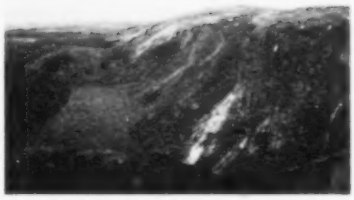
Observations et recommandations

Réponse à la Commission sur l'intégrité écologique

2.15 Le plan d'action de Parcs Canada. Parcs Canada a publié en 2000 un plan d'action répondant au rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. Ce plan d'action comportait une série d'engagements à court et à long terme sur les quatre aspects suivants :

- **Importance de placer l'intégrité écologique au centre de la législation et des politiques.** Parcs Canada s'engageait, entre autres, à proposer de nouvelles dispositions législatives visant à réaffirmer que la protection de l'intégrité écologique est sa première priorité, à élaborer une charte qui mette en valeur l'importance de l'intégrité écologique et à accélérer le processus de désignation officielle de réserves intégrales dans les parcs nationaux.
- **Création des partenariats pour l'intégrité écologique.** Parcs Canada s'engageait, entre autres, à resserrer les relations et à multiplier les activités coopératives avec les peuples autochtones et à collaborer avec des tiers afin de promouvoir les valeurs des parcs au sein des écosystèmes entourant les parcs ainsi qu'à étendre le réseau des parcs nationaux.
- **Planification centrée sur l'intégrité écologique.** Parcs Canada s'engageait, entre autres, à réviser le Guide pour l'élaboration des plans directeurs et à faire du maintien de l'intégrité écologique la toute première considération dans les projets de réaménagement important à l'intérieur des parcs.
- **Renouvellement de Parcs Canada afin de soutenir son mandat en matière d'intégrité écologique.** Parcs Canada s'engageait, entre autres, à instituer le poste de directeur exécutif, Intégrité écologique, ainsi qu'à élaborer et à mettre en œuvre, à l'intention de son personnel, un programme de formation et d'orientation en matière d'intégrité écologique.

2.16 En 2001, Parcs Canada a publié le rapport *Première priorité*, faisant pour la première fois, dans la première partie de ce document, le point sur l'exécution des engagements pris dans son plan d'action de 2000. Nous avons vérifié si Parcs Canada pouvait faire la preuve de progrès, depuis la publication de *Première priorité*, quant à certains engagements relatifs à la législation et aux politiques, aux partenariats et à la planification centrée sur l'intégrité écologique. Nous nous attendions à ce que Parcs Canada ait donné suite à ses engagements et instauré des procédures pour suivre les progrès et en rendre compte.



Cette vue est prise du sommet du mont Gros-Morne. Les parcs nationaux, comme celui du Gros-Morne, à Terre-Neuve, sont des symboles des régions où ils sont situés.

Parcs Canada donne suite à ses engagements et prévoit faire le point sur les progrès réalisés

2.17 Des mesures ont été prises. Depuis la publication de *Première priorité* en 2001, l'Agence Parcs Canada a pris des mesures ayant trait à ses engagements. Ainsi, en 2002, elle a élaboré la *Charte de Parcs Canada*, qui énonce son mandat en matière d'intégrité écologique. L'Agence travaille à la désignation officielle de réserves intégrales (voir la pièce 2.5). Pour soutenir l'intégrité écologique, elle a conclu des partenariats qui ont permis (entre autres) de créer le Gros Morne Institute for Sustainable Tourism (Institut de Gros-Morne pour le tourisme durable) et de protéger l'habitat s'étendant sur plus de 100 kilomètres carrés de territoire constitué de ranchs privés, adjacent au parc national des Lacs-Waterton.

2.18 Le suivi des engagements est un travail en cours. En 2004, Parcs Canada a commencé à surveiller systématiquement l'état de ses engagements pour déterminer les progrès accomplis depuis la publication de *Première priorité* en 2001. Lors de la période d'examen de notre vérification, l'Agence n'a pas été en mesure de nous fournir un résumé de son évaluation parce que les résultats étaient en cours d'analyse.

Pièce 2.5 **Désignation officielle de réserves intégrales**

Selon la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, le gouverneur en conseil peut, par règlement, constituer en « réserve intégrale » toute zone d'un parc national qui existe à l'état sauvage ou est susceptible d'être ramenée à un tel état. Après qu'une zone est constituée en « réserve intégrale », le ministre ne peut y autoriser aucune activité qui est susceptible d'en compromettre le caractère distinctif.

En réponse à la Commission sur l'intégrité écologique, Parcs Canada s'est engagé à accélérer la désignation officielle de réserves intégrales dans les parcs du réseau canadien de parcs nationaux. La Commission signalait dans son rapport que la constitution en « réserves intégrales » de zones fragiles ou sauvages de parcs était un excellent moyen de maintenir l'intégrité écologique des parcs nationaux.

Dans le rapport *Première priorité*, l'Agence Parcs Canada a signalé qu'elle avait constitué des réserves intégrales dans quatre parcs (Banff, Jasper, Yoho et Kootenay). Selon Parcs Canada, en date d'avril 2005, aucune autre réserve intégrale n'avait été constituée même si cinq parcs (Fundy, Lacs-Waterton, Nahanni, Kluane et Vuntut) étaient à des stades différents quant au travail préparatoire nécessaire pour que des terres soient déclarées réserves intégrales. Plusieurs facteurs, notamment les consultations publiques et l'établissement des limites, interviennent au moment de constituer une réserve intégrale.

2.19 Mise à jour attendue. Parcs Canada n'a pas publié de rapport global sur l'état de ses engagements depuis *Première priorité*. Cependant, ses représentants nous ont informés que Parcs Canada devrait publier une mise à jour de *Première priorité* avant la fin de 2005.

2.20 Il est important que Parcs Canada s'acquitte de ses engagements et rende compte périodiquement de ses progrès au Parlement et à la population canadienne. Non seulement de bons rapports sont essentiels à une bonne reddition de comptes, mais ils montrent en outre que l'on prend des mesures pour préserver et restaurer l'intégrité écologique des parcs nationaux.

2.21 Recommandation. Outre la mise à jour qu'il prévoit publier cette année, Parcs Canada devrait rendre compte périodiquement à la population de ses progrès à réaliser les engagements pris dans son plan d'action de 2000, tels qu'ils sont énoncés à la partie 1 de *Première priorité*, et non encore remplis. En ce qui touche ces engagements, l'Agence devrait préciser les résultats visés, les parties qui doivent contribuer à les atteindre ainsi que le calendrier prévu à cette fin.

Réponse de l'Agence. Parcs Canada est d'accord. Parcs Canada diffusera à l'automne 2005 une version actualisée du rapport *Première priorité* qui fera le point sur les progrès réalisés relativement au Plan d'action sur l'intégrité écologique (IE) de Parcs Canada et aux 127 recommandations de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. D'autres rapports sur le Plan d'action sur l'IE de Parcs Canada figureront dans le Rapport annuel de l'Agence Parcs Canada, les rapports bisannuels sur l'État des aires patrimoniales protégées et la Table ronde du Ministre ainsi que les rapports périodiques d'intérêt public (par exemple, *Agir sur le terrain : L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada*, Parcs Canada, 2005).

Reddition de comptes au Parlement sur l'état des aires protégées

2.22 Un important outil de sensibilisation à l'état des parcs nationaux. En vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*, l'Agence Parcs Canada est tenue de rendre compte au Parlement de l'état de tous les parcs nationaux au moins tous les deux ans.

2.23 Nous avons examiné le Rapport sur l'état des parcs de 1997 ainsi que les rapports de 1999 et de 2001 sur l'état des aires patrimoniales protégées (voir la pièce 2.6). Les « rapports sur l'état des parcs », comme ils s'appelaient à l'origine, ont pris le nom de « rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées » en 1998. Celui de 2003 n'étant pas publié au moment où nous avons commencé notre vérification, il nous a été impossible de l'examiner. Notre objectif était de déterminer la justesse de l'information sur la surveillance et la

restauration qui est communiquée dans les rapports; nous nous attendions d'un rapport juste qu'il ait les qualités suivantes :

- **Pertinent.** L'information trouvée dans les rapports présente, dans son contexte, des réalisations concrètes et importantes en regard des objectifs et des coûts.
- **Compréhensible.** L'information dresse un tableau clair du rendement, décrivant les attentes et les repères qui servent aux fins des comparaisons.
- **Attribuable.** L'information montre de manière crédible comment les mesures de Parcs Canada ont produit des changements positifs.
- **Équilibré.** L'information fournit un tableau représentatif et clair de tout l'éventail des activités et des résultats (positifs et négatifs), qui n'induit pas le lecteur en erreur.

Cette mine de charbon est située à proximité d'un parc national. Voici un exemple d'un des types d'exploitation d'une ressource naturelle à proximité immédiate de parcs nationaux.

Il y aurait lieu d'améliorer les rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées

2.24 Les rapports de 1997, 1999 et 2001 décrivent bien les types d'activités qui sont exercées dans les parcs nationaux et les facteurs de stress qui mettent en péril l'intégrité écologique de ceux-ci. L'information contenue dans le Rapport sur l'état des parcs de 1997 était pertinente et compréhensible, notamment quant aux données de base; cependant, dans ses rapports de 1999 et de 2001, l'Agence n'a pas tiré parti des possibilités offertes par celui de 1997, de sorte qu'il était difficile de déterminer comment l'état des parcs avait évolué au fil

Pièce 2.6 **Aspects clés des rapports sur l'état des parcs et sur l'état des aires patrimoniales protégées**[1]

Rapport sur l'état des parcs de 1997	*Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées de 1999*	*Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées de 2001*
Classement général des parcs quant à l'état de leur intégrité écologique	Aucune référence au classement général des parcs quant à l'état de leur intégrité écologique	Aucune référence au classement général des parcs quant à l'état de leur intégrité écologique
Données financières limitées[2]	Aucune donnée financière[2]	Aucune donnée financière[2]
Biodiversité		
Données de base sur le nombre de plantes et d'animaux, les espèces en péril, les espèces animales disparues d'une région et les plantes et animaux exotiques des parcs nationaux; aucune information sur les tendances	Données de base sur les espèces de plantes et d'animaux Liste des espèces en voie de disparition et des espèces menacées de disparition dans les parcs nationaux	Mêmes données de base sur les plantes et les animaux qu'en 1999 Données de base sur le nombre d'espèces dans les parcs nationaux

[1] Les rapports sur l'état des parcs sont devenus les rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées à la suite de la promulgation en 1998 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*.

[2] Des données financières limitées concernant l'intégrité écologique se trouvent dans les plans d'entreprise et les rapports annuels de l'Agence Parcs Canada.

Pièce 2.6 Aspects clés des rapports sur l'état des parcs et sur l'état des aires patrimoniales protégées[1] (suite)

Rapport sur l'état des parcs de 1997	*Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées de 1999*	*Rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées de 2001*
Biodiversité		
Exposés sur le rétablissement de la tortue mouchetée dans le parc national Kejimkujik, la pêche sportive dans le parc national de la Mauricie, les impacts de la fragmentation du paysage sur la biodiversité, l'état du caribou des forêts, la recherche sur l'habitat du grizzli, le rétablissement du pluvier siffleur dans les parcs nationaux de la côte Est et les tendances des stocks de myes du parc national Kouchibouguac	Exposés sur les activités de restauration du wapiti en Ontario, les préoccupations au sujet de la conservation de la tortue des bois dans le parc national de la Mauricie, la restauration des populations de poissons (construction de passes à poisson au Canal-de-Saint-Ours) et la protection des colonies de chauves-souris dans le lieu historique de la Grosse-Île-et-le-Mémorial-des-Irlandais	Exposés sur la structure trophique, le programme des espèces en péril de Parcs Canada, la passe migratoire Vianney-Legendre du Canal-de-Saint-Ours, les mesures de conservation du loup dans le parc de la Mauricie, les activités pour contrôler les espèces non indigènes dans la réserve de parc national Gwaii Haanas et le rétablissement du pluvier siffleur
Les fonctions des écosystèmes		
Exposés sur la restauration par le feu dans les parcs nationaux et la sauvegarde de la savane du parc national de la Pointe-Pelée	Exposés sur la productivité primaire à partir de données de base sur les valeurs de l'indice de végétation pour les parcs choisis, l'utilisation du brûlage dirigé et la comparaison entre ce qui est obtenu et ce qui est nécessaire pour maintenir les écosystèmes dépendants du feu et les effets de la baisse des populations d'oies des neiges sur l'écosystème du parc national Wapusk	Exposés sur la productivité primaire selon les données de base et quelques renseignements sur les tendances pour les parcs choisis. Quelques liens avec les données communiquées en 1999 Profil des activités de restauration par le feu Exposés sur le brûlage dirigé dans le parc national Elk Island et la restauration du lac Grafton dans le parc national Kejimkujik, et la disparition d'espèces, incluant la relation entre taille et les espèces disparues d'une région
Facteurs de stress		
Données de base sur la présence des facteurs de stress et des tendances connexes. Exposé sur l'état et la perte d'espèces d'amphibiens dans le parc national de la Pointe-Pelée	Suivi des cinq facteurs de stress les plus importants signalés dans le rapport de 1997, y compris l'état de ces cinq facteurs et les mesures prises pour y remédier. Exposé sur le climat et la qualité de l'air et les parcs nationaux avec des données de base sur les parcs choisis. Exposés sur les risques environnementaux et la pêche aux coques dans le parc national Kouchibouguac, le contrôle des plantes non indigènes dans le parc national Jasper, les bilans du carbone et les toxines aéroportées dans le parc national de Prince Albert, l'accumulation de pesticides chez les amphibiens du parc national de la Pointe-Pelée et la réduction du taux de mortalité chez les animaux sauvages du parc national Banff	Exposés sur l'utilisation des terres et la fragmentation des habitats, les changements climatiques et les parcs nationaux, les facteurs de stress sur le caribou dans le Nord, la restauration au parc national de la Pointe-Pelée et la restauration des corridors de passage de la faune dans le parc national Banff

[1] Les rapports sur l'état des parcs sont devenus les rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées à la suite de la promulgation en 1998 de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*.

[2] Des données financières limitées concernant l'intégrité écologique se trouvent dans les plans d'entreprise et les rapports annuels de l'Agence Parcs Canada.

du temps. Sur ce plan, les rapports ont perdu en qualité. Dans l'ensemble, Parcs Canada doit améliorer la compréhensibilité et la pertinence de ses rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées par les moyens suivants :

- Utiliser de manière plus cohérente les données de base et les repères pour rendre compte des changements et des tendances sur le plan de l'intégrité écologique au fil des ans. Par exemple, le Rapport sur l'état des parcs de 1997 donnait des renseignements de base, tels que le classement général des parcs quant à l'intégrité écologique ainsi que la présence de facteurs de stress et les tendances. La situation par rapport à certains facteurs de stress a fait l'objet d'un suivi dans le rapport de 1999, mais elle n'a été analysée qu'en termes généraux dans celui de 2001. Aucun de ces deux rapports ne met à jour le classement général des parcs nationaux sur le plan de l'intégrité écologique, qui avait été présenté en 1997.

- Mieux expliquer sa stratégie de reddition de comptes à long terme et appliquer son cadre de reddition de comptes sur l'intégrité écologique de manière cohérente. Une reddition de comptes cohérente permettrait de comparer les tendances sur une période donnée et d'apporter plus de continuité entre les rapports.

- Rendre compte davantage des résultats obtenus. Dans les trois rapports examinés, des études de cas ont servi à illustrer des réalisations importantes. Ces études sont généralement équilibrées et représentatives de la diversité des enjeux auxquels les parcs doivent faire face, mais elles contiennent pour la plupart trop de texte descriptif et s'attardent trop aux activités au détriment des résultats. Elles auraient été plus pertinentes et compréhensibles si elles avaient fourni davantage de renseignements sur les résultats et les effets obtenus. Plusieurs d'entre elles, quoique en nombre limité, exposent bien les résultats associés aux mesures prises par Parcs Canada et font une analyse par rapport aux repères. Une information plus abondante sur les résultats démontrerait en outre mieux comment les mesures prises par l'Agence produisent des changements positifs.

- Donner plus d'information financière, par exemple un sommaire des dépenses engagées pour la préservation et la restauration de l'intégrité écologique. Grâce à cette information, le lecteur aurait un tableau plus complet des efforts de Parcs Canada pour maintenir et restaurer l'intégrité écologique et de ce qu'ils lui coûtent.

- Mieux décrire le rôle et l'impact des facteurs externes et la contribution des autres parties, telles que l'industrie ou les autres paliers de gouvernement, dans la préservation et la restauration de l'intégrité écologique. Par exemple, les rapports pourraient donner plus d'exemples concrets du rôle joué par les autres parties pour contrer l'effet des facteurs de stress.

2.25 **Recommandation.** En tenant compte des points forts et des faiblesses de ses rapports antérieurs, Parcs Canada devrait améliorer ses futurs rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées, de la façon suivante :

- Assurer une meilleure continuité entre les rapports en utilisant les données de base et les repères de manière plus cohérente.
- Mieux expliquer sa stratégie de reddition de comptes à long terme.
- Donner plus d'information sur les résultats et les effets obtenus, notamment en ce qui a trait aux études de cas.
- Donner plus d'information financière.
- Donner plus d'exemples concrets du rôle joué par les autres parties dans la préservation et la restauration de l'intégrité écologique.

Réponse de l'Agence. Parcs Canada est d'accord. Parcs Canada améliorera les rapports à venir sur l'État des aires patrimoniales protégées et utilisera à cette fin les résultats de cette vérification et d'un examen interne récent. Grâce aux nouveaux fonds des budgets 2003 et 2005, Parcs Canada est à mettre en place dans l'ensemble du réseau un système de surveillance de l'intégrité écologique et de rapport comportant de six à huit indicateurs clés qui seront vérifiés régulièrement dans chaque parc national au fil du temps. Ce programme sera entièrement fonctionnel d'ici mars 2009. Ainsi, Parcs Canada sera mieux placée pour produire des rapports cohérents et pourra puiser dans des rapports spécifiques sur l'état des parcs et profiter de l'expérience acquise.

Suite à l'examen des besoins en information des intervenants internes et externes et des priorités en matière de communication, Parcs Canada produira des rapports plus courts, plus concis et plus uniformes sur l'état des aires patrimoniales protégées et mettra l'accent sur des indicateurs scientifiques crédibles de l'état des ressources patrimoniales et sur les résultats des efforts de maintien ou d'amélioration de ces ressources. Les études de cas ne seront pas autant utilisées que dans les rapports antérieurs sur l'état des aires patrimoniales protégées, et les

contributions des partenaires seront mises en évidence dans d'autres documents, notamment dans le rapport annuel et dans des publications spécialisées telles que le récent *Agir sur le terrain : l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada* (Parcs Canada, 2005). Bien que des renseignements financiers sommaires paraîtront encore dans le rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées, l'Agence continuera de rendre compte des dépenses prévues et réelles dans le plan d'entreprise et le rapport annuel tel que l'exige la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*.

Surveillance et restauration

La route Est du parc national de la Pointe-Pelée a été restaurée, mais il subsiste un segment intact qui fait partie d'un sentier d'interprétation autoguidé où les visiteurs découvrent à quoi ressemblaient les lieux avant la restauration.

2.26 **Activités importantes pour le maintien et la restauration de l'intégrité écologique.** Tout comme l'éducation du public et les partenariats, la surveillance et la recherche (surveillance) ainsi que la gestion active et la restauration (restauration) sont des activités importantes. Parcs Canada les utilise pour préserver et rétablir l'intégrité écologique des parcs nationaux. Elles peuvent aussi servir à rehausser la connaissance, l'appréciation et la jouissance de ces parcs par le public.

2.27 Surveiller la biodiversité, les fonctions des écosystèmes et les facteurs de stress peut informer les représentants des parcs (et les autres parties intéressées) de l'état de l'intégrité écologique et des tendances observées à ce chapitre. Cette information peut leur permettre de prendre des décisions éclairées sur la nécessité et l'efficacité de la restauration. De plus, elle fournit les données de base nécessaires à la planification des parcs, à la reddition de comptes sur leur état et à l'éducation du public.

2.28 La gestion active et la restauration comprennent une série d'activités, comme le brûlage dirigé pour maintenir la biodiversité, le contrôle des populations de certaines espèces (par exemple, celles qui surabondent et les espèces envahissantes, exotiques ou non indigènes), la gestion des activités de récolte telles que la pêche, le rétablissement d'espèces en péril, la réintroduction d'espèces, la restauration de sites dégradés et l'assainissement de sites contaminés. Ce sont là des activités qui peuvent aider au maintien et à la restauration de l'intégrité écologique et qui, dans certains cas, peuvent entraîner de gros investissements.

2.29 **Objet de la vérification.** Nous avons examiné des activités de surveillance et de restauration pour déterminer si :

- les enjeux importants auxquels les parcs doivent faire face en matière d'intégrité écologique sont abordés par la surveillance et la restauration,

Le saviez-vous?

- Le feu, comme perturbation naturelle, joue un rôle dans l'évolution et la maintenance de l'écosystème de nombreux parcs.
- Jusqu'à récemment, le feu était supprimé dans les parcs nationaux, ce qui a touché négativement plusieurs processus écologiques.
- La suppression du feu a transformé un grand nombre d'écosystèmes, notamment des structures et des espèces végétales, et a augmenté les risques de feux de forêts catastrophiques dans des secteurs importants.
- L'Agence Parcs Canada a réintroduit l'utilisation du feu sous la forme de brûlage dirigé pour restaurer et maintenir les écosystèmes, ainsi que pour réduire les risques dans des secteurs essentiels tels que les habitats d'espèces en voie de disparition ou les villes.

Source : Agence Parcs Canada

- les projets choisis de surveillance et de restauration sont bien gérés,
- les activités de surveillance et de restauration, et les résultats obtenus, servent à gérer les parcs et à enrichir les connaissances et l'expérience des visiteurs.

2.30 Nous avons axé notre examen sur 12 parcs afin d'apprécier et de comprendre ce qui se passait sur le terrain. Le choix des parcs a été fait de manière à couvrir les diverses activités et conditions de gestion de Parcs Canada. Les facteurs considérés dans le choix incluaient notamment la superficie, l'endroit, le nombre de visiteurs, les types de facteurs de stress et leurs impacts. Les 12 parcs choisis sont énumérés dans la section **À propos de la vérification**, dans le présent chapitre. En raison de la diversité du réseau des parcs, le lecteur doit se garder de se fonder sur les constatations de cette partie de la vérification pour tirer des conclusions sur l'ensemble du réseau.

D'importants enjeux sont pris en charge en matière d'intégrité écologique, mais des améliorations s'imposent

2.31 Notre examen nous a permis de recenser des projets en cours qui portent sur d'importantes questions touchant l'intégrité écologique de certains parcs. Par exemple, les activités de surveillance touchent différents éléments de l'intégrité écologique; des efforts continus visent à rétablir les espèces en péril. Des efforts sont faits pour redonner au feu sa fonction écologique naturelle par le brûlage dirigé; les maladies de la faune, entre autres enjeux, font l'objet d'une gestion active. Cependant, comme nous le verrons plus loin, des améliorations s'imposent quant à la planification de ces activités et à la gestion des divers projets de surveillance et de restauration. Nous avons également cerné certaines possibilités qui pourraient permettre à l'Agence Parcs Canada d'améliorer l'utilisation qu'elle fait de la surveillance et de la restauration pour enrichir les connaissances du public et l'expérience des visiteurs.

Il faut donner la priorité à la mise à jour des plans directeurs de parcs

2.32 Pour déterminer si les activités de surveillance et de restauration visaient les enjeux importants en matière d'intégrité écologique, nous avons examiné les plans établis pour ces activités. Nous nous attendions à ce que ces plans aient été revus, que les activités planifiées et réelles aient porté sur les priorités en matière d'intégrité écologique et que les lacunes de la surveillance et de la restauration aient été cernées.

La plage Long est située dans la réserve de parc national Pacific Rim. En partie en raison de leurs paysages terrestres et marins, les parcs nationaux représentent des destinations touristiques de choix.

2.33 Nouvelles normes pour les plans directeurs de parcs. La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* et le Guide révisé de Parcs Canada pour l'élaboration des plans directeurs ont tous deux établi de nouvelles normes pour les plans directeurs en matière d'intégrité écologique. Selon le Guide, les questions d'ordre écologique doivent être à la base de l'ensemble du plan directeur et celui-ci doit décrire l'état actuel du parc et énoncer les objectifs et mesures précis qui seront adoptés pour en préserver ou en rétablir l'intégrité écologique. L'existence d'un plan directeur à jour montre que les employés du parc ont cerné les enjeux importants en matière d'intégrité écologique et qu'ils ont déterminé quelles activités de surveillance et de restauration il faut entreprendre pour y faire face.

2.34 S'ils sont à jour, les plans directeurs de parcs sont efficaces, mais tous ne sont pas à jour. Des 12 parcs examinés, quatre étaient dotés de plans directeurs qui avaient été réexaminés ou présentés au Parlement au cours des cinq dernières années. Ces plans décrivaient assez bien les enjeux et les mesures à prendre pour y faire face. Parmi les autres parcs, six avaient des plans directeurs adoptés depuis plus de cinq ans dont le réexamen ou la mise à jour en étaient à des stades différents. Les deux autres parcs n'avaient pas de plan directeur et leur fonctionnement était soumis à des lignes directrices provisoires; de telles lignes directrices sont élaborées, au besoin, pour diriger les activités essentielles du parc en attendant l'approbation d'un premier plan directeur.

2.35 Il existe, pour les divers parcs, une grande variété de plans et de stratégies à l'égard des activités de surveillance et de restauration. Ainsi, les 12 parcs examinés ont tous des plans de travail pour la surveillance et la reddition de comptes en matière écologique. Ces plans, dressés en 2004, comprennent ce qui suit :

- la liste des projets de surveillance existants,
- une série de projets de surveillance proposés qui pourraient fournir de l'information sur l'état de l'intégrité écologique du parc,
- une analyse de la façon dont cette série de projets correspond aux enjeux auxquels le parc doit faire face en matière d'intégrité écologique.

Pour ce qui est de la restauration, il n'existe pas de plan général de travail semblable, mais plutôt une série de plans touchant divers enjeux en matière de restauration (comme les espèces en péril) et propres à chacun des parcs.

2.36 Des mécanismes régionaux de consultation scientifique sont envisagés. Le réexamen des plans de surveillance et de restauration peut aider à améliorer la qualité et la crédibilité de ces plans et fournir l'occasion de faire appel à des intervenants de l'extérieur et de les inviter à participer : résidants de l'endroit, chercheurs et représentants d'autres paliers de gouvernement et de collectivités autochtones. Les 12 parcs examinés utilisent divers moyens pour procéder au réexamen et à la consultation au sujet de leurs plans de surveillance et de restauration. Ils n'ont pas de mécanismes normalisés de consultation scientifique, mais nous avons remarqué que certains songent à en instaurer à l'échelle régionale. Nous encourageons Parcs Canada à poursuivre ces efforts et à définir si des mécanismes semblables seraient bénéfiques pour d'autres régions.

2.37 Parcs Canada a décelé des lacunes dans la surveillance et la restauration. Le personnel des 12 parcs que nous avons examinés a documenté des éléments de l'intégrité écologique qui ne sont pas surveillés comme il se doit dans les parcs; il tient compte de ces lacunes au moment de préparer son plan de travail pour la surveillance et la reddition de comptes en matière écologique. Ces lacunes touchent tous les aspects du cadre de surveillance et de reddition de comptes de Parcs Canada, à savoir la biodiversité, les fonctions des écosystèmes et les facteurs de stress. Les lacunes sur le plan de l'information en sciences sociales, y compris sur les visiteurs, sont généralisées (voir la pièce 2.7). L'impact de ces lacunes en matière de surveillance est généralement connu; cependant, le coût total des mesures à prendre pour les combler et mettre en place les plans de travail de surveillance et de reddition de comptes n'a pas encore été établi.

2.38 Les représentants de certains parcs ont cité des exemples de lacunes en matière de gestion active et de restauration. Ils se demandent si Parcs Canada aura les ressources nécessaires pour combler tous ses besoins sur ces deux fronts, même avec les fonds additionnels qui lui ont été octroyés en 2003. Contrairement aux lacunes en matière de surveillance, celles qui ont trait aux activités de gestion active et de

Pièce 2.7 **Information sur les visiteurs — un besoin qui fait l'unanimité**

Les activités des visiteurs et leurs impacts sont des éléments importants à considérer dans le maintien et la restauration de l'intégrité écologique des parcs nationaux. Les représentants de Parcs Canada évoquent couramment la nécessité de faire des recherches en sciences sociales et, entre autres, de recueillir des données sur les activités des visiteurs et leurs impacts, comme étant l'un des domaines qui requiert plus d'information. Cela amènerait à effectuer des recherches, par exemple, sur ce que font les visiteurs dans les parcs; où, quand et pourquoi ils le font; et sur les impacts physiques, biologiques et sociaux de leur passage.

restauration n'ont pas été cernées ou documentées de façon aussi systématique. La documentation systématique de ces lacunes et leur prise en compte (comme celle des besoins ayant trait à la surveillance) dans le processus de planification des parcs sont importantes.

2.39 Recommandation. Compte tenu des nouvelles normes existantes concernant les plans directeurs de parcs, l'Agence Parcs Canada doit veiller à ce que la priorité soit donnée à la mise à jour de ces plans. Pour assurer la compréhension des lacunes possibles en matière de gestion active et de restauration, chaque parc devrait évaluer ses besoins dans ces deux domaines, établir des objectifs clairs et des mesures clés fondées sur les besoins et cerner les lacunes. Cette information, de même que celle qui a trait à la surveillance, devrait être intégrée dans les prochains plans directeurs de parcs.

Réponse de l'Agence. Parcs Canada est d'accord. Le Plan d'entreprise 2005-2006 à 2009-2010 de Parcs Canada confirme que l'actualisation des plans directeurs constitue une priorité de l'Agence et que ces plans devront être à jour et conformes aux dernières directives de gestion d'ici mars 2010. Parcs Canada est à revoir son guide de planification de gestion en fonction des nouvelles lois et politiques. Le nouveau guide préconisera davantage la gestion axée sur les résultats et exigera que les objectifs et les mesures clés de surveillance et de rétablissement soient clairement définis dans les plans directeurs des parcs nationaux.

La gestion de projets doit être renforcée dans certains secteurs

2.40 Nous avons examiné des projets de surveillance et de restauration pour déterminer si leur gestion était axée sur les résultats. Nous en avons examiné 69 : 30 projets de surveillance et 39 projets de restauration. Nous nous attendions à ce que les résultats prévus de ces projets soient clairement énoncés, que des plans existent et que l'état et les résultats des projets soient mesurés et communiqués. Quant aux projets de surveillance, nous nous attendions aussi à ce que les protocoles de gestion de données soient documentés, que la cueillette des données soit faite de manière uniforme et que l'information soit disponible et analysée pour faciliter la prise de décision.

2.41 Parmi les projets de surveillance examinés, 33 p. 100 répondaient à tous les critères que nous avions établis; 57 p. 100 satisfaisaient à plus de la moitié des critères et 10 p. 100, à moins de la moitié de ceux-ci. Les points nécessitant le plus d'amélioration étaient, entre autres, la documentation de la méthodologie de projet et les protocoles de gestion de données. Au nombre des projets qui respectaient nos

critères figure la surveillance des oiseaux forestiers dans le parc national de la Pointe-Pelée, des populations de caribou dans le parc national de Pukaskwa et des poissons de fond de la réserve de parc national Pacific Rim.

2.42 Cinquante-et-un pour cent des 39 projets de restauration que nous avons examinés répondaient à tous les critères que nous avions établis; 34 p. 100 satisfaisaient à plus de la moitié des critères et 15 p. 100, à moins de la moitié de ceux-ci. Les points à améliorer le plus sont l'évaluation et la reddition de comptes concernant les projets. Parmi les projets qui respectaient nos critères, mentionnons le rétablissement du pluvier siffleur dans le parc national de l'Île-du-Prince-Édouard, la gestion du cerf de Virginie dans le parc national de la Pointe-Pelée, la gestion de la tuberculose bovine dans le parc national du Mont-Riding ainsi que la réintroduction du renard véloce dans le parc national des Prairies.

2.43 Au cours de notre examen, nous avons relevé des projets en cours sur des aspects importants de l'intégrité écologique. Cependant, selon nos constatations, il y aurait lieu de gérer et de documenter les projets de façon plus cohérente. À notre avis, une plus grande cohérence dans la gestion, la documentation et la reddition de comptes concernant les projets de surveillance et de restauration aiderait à apporter les améliorations proposées plus haut. Elle faciliterait en outre la comparaison des résultats entre les différents parcs et la compilation des données de l'ensemble des parcs pour la préparation des rapports nationaux sur l'état des aires patrimoniales protégées.

La surveillance et la restauration au service de la gestion des parcs

2.44 Nous nous attendions à ce que les activités de surveillance et de restauration ainsi que les résultats qui en découlent servent à la gestion des parcs et à l'enrichissement des connaissances de la population et de l'expérience des visiteurs.

Brûlage dirigé dans le parc national Jasper

Photo : Agence Parcs Canada

2.45 Utilisation de l'information relative à la surveillance. Il existe de bons exemples d'utilisation de la surveillance pour la réalisation des objectifs de gestion des parcs (voir la pièce 2.8). Parcs Canada s'attend à ce que l'information relative à la surveillance serve aussi à la préparation des rapports sur l'état de chaque parc. Ces rapports seront utiles pour enrichir les connaissances de la population et devraient servir à mettre à jour les plans directeurs de parcs. Parmi les 12 parcs que nous avons examinés, celui de Jasper a récemment terminé son rapport sur l'état du parc.

2.46 Utilisation des projets de restauration. Il existe aussi de bons exemples de projets de restauration contribuant à la réalisation des objectifs de gestion des parcs. Le recours au brûlage dirigé illustre la manière dont les parcs utilisent des activités de restauration pour rétablir l'intégrité écologique. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 2.42, l'un des points à améliorer est celui de l'évaluation et de la reddition de comptes concernant les projets. Rendre compte des résultats dans le rapport annuel de mise en œuvre des plans directeurs de parcs et dans le rapport sur l'état du parc est un moyen de corriger la situation et permettrait au personnel des parcs de tirer des leçons des activités de restauration et d'utiliser les résultats obtenus pour instaurer des méthodes de gestion active et adaptative.

Enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs

À Kennedy Flats, exposition sur la restauration de l'habitat du saumon à proximité de la réserve de parc national Pacific Rim

2.47 Un élément crucial du maintien et de la restauration de l'intégrité écologique. Améliorer la compréhension du public en enrichissant ses connaissances est essentiel au maintien et à la restauration de l'intégrité écologique. À cet égard, nous nous attendions à ce que le personnel des parcs communique les résultats des projets de surveillance et fasse participer les visiteurs et toute autre personne aux activités de restauration en vue d'enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs.

Pièce 2.8 **La surveillance au service de la gestion des parcs**

Voici des exemples d'utilisation des résultats de la surveillance pour la gestion des parcs :

- Dans la réserve de parc national Pacific Rim, la surveillance du poisson de fond a servi à y cerner les aires de conservation du sébaste. En plus, à Pacific Rim, la surveillance des interactions entre les êtres humains et les carnivores a conduit au lancement du programme « Camping propre », visant à réduire les incidents impliquant des animaux sauvages (principalement des ours).
- La surveillance des activités humaines dans les habitats critiques d'espèces sauvages du parc national Jasper a mené à un nouveau projet de gestion active visant à réduire l'utilisation non organisée des sentiers.
- La recherche et la surveillance des maladies de la faune sont utilisées pour gérer la tuberculose bovine dans la région du parc national du Mont-Riding. Cela a supposé diverses mesures : érection de clôtures, études sur le terrain, réduction de populations, comités consultatifs et partenariats.
- La surveillance du petit polatouche dans le parc national de la Pointe-Pelée sert à évaluer l'efficacité à long terme du programme instauré au début des années 90, destiné à réintroduire ce rongeur dans le parc.
- Les représentants du parc national de l'Île-du-Prince-Édouard se servent de la surveillance du pluvier siffleur, qui est en péril, pour décider des mesures de rétablissement à prendre, telles que la fermeture de plages et les campagnes de sensibilisation.

2.48 L'information recueillie auprès des parcs nous a fournis plusieurs exemples de projets de surveillance et de restauration que le personnel des parcs utilise pour enrichir les connaissances de la population ou l'expérience des visiteurs. À ce titre, citons le rétablissement du pluvier siffleur dans le parc national de l'Île-du-Prince-Édouard, le projet de restauration de la route Est dans le parc national de la Pointe-Pelée, le programme « Prévenir… Un gage d'avenir » dans le parc national Jasper, le rétablissement du caribou des forêts dans le parc national Jasper, l'intégration du projet de restauration de l'habitat du saumon à Kennedy Flats dans le programme d'interprétation « le Peuple du Saumon » de la réserve de parc national Pacific Rim et la publication des résultats de recherche sur le saumon kokani dans la réserve de parc national Kluane.

2.49 **Occasions ratées.** En dépit de ces efforts, l'Agence Parcs Canada perd des occasions d'enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs. Voici quelques exemples de ce que nous avons observé :

- Les dix parcs dotés d'un plan directeur ne publient pas tous régulièrement des rapports annuels sur la mise en œuvre de ce plan. La publication régulière de rapports, croyons-nous, fournirait aux parcs d'autres occasions de faire connaître leurs activités de surveillance et de restauration à la population et aux autres parties intéressées.
- Les divers parcs n'élaborent pas systématiquement de stratégies de communication exposant l'objectif d'enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs par la surveillance et la restauration. Il importe d'établir des objectifs clairs non seulement pour donner une orientation, mais aussi pour faire valoir l'importance que revêt la prise en compte de l'éducation du public et de l'expérience des visiteurs dans la conception et la réalisation des activités de surveillance et de restauration.
- Même si les documents de communication, comme les guides du visiteur et les sites Web de parcs, contiennent souvent des messages entourant le thème général de l'intégrité écologique, il existe des possibilités de mieux intégrer les résultats réels des projets de surveillance et de restauration et d'en expliquer la portée pour chaque parc. L'utilisation de données plus concrètes en temps réel pourrait aider à sensibiliser à l'intégrité écologique et à la manière dont le personnel des parcs y veille, et à en améliorer la compréhension.

Parcs Canada met en œuvre des mesures pour améliorer la surveillance et la restauration

2.50 Il importe que les nouvelles initiatives restent sur la bonne voie. Grâce aux nouveaux fonds reçus en 2003, Parcs Canada met en œuvre des mesures pour améliorer la surveillance et la restauration. Si leur application va comme il a été prévu, l'Agence disposera de meilleurs moyens de surveiller et restaurer l'intégrité écologique ainsi que d'apporter les améliorations que nous avons proposées à l'égard de la gestion des projets de surveillance et de restauration.

2.51 Voici quelques exemples des mesures appliquées :

- Tous les parcs nationaux s'emploient à se doter de programmes de surveillance scientifiquement crédibles qui visent à répondre à leurs objectifs en matière d'intégrité écologique. Il s'agit, entre autres, de programmes dont les données sont plus facilement accessibles et qui font une plus grande place aux parties intéressées.
- Des coordonnateurs de la surveillance œuvrant à l'échelle de la biorégion sont nommés et chargés d'aider les parcs à revoir et à améliorer leurs programmes de surveillance.
- Parcs Canada a entrepris d'élaborer un système de gestion de données qui améliorera l'accès aux renseignements relatifs à la surveillance.
- Parcs Canada a entrepris d'élaborer des lignes directrices afin, entre autres, d'accroître la cohérence des activités de surveillance.
- Pour répondre aux besoins de la recherche en sciences sociales, Parcs Canada s'occupe d'embaucher un spécialiste de ce domaine. De plus, l'information concernant les visiteurs et leur impact sur l'intégrité écologique, entre autres, est en voie d'être intégrée dans les programmes de surveillance de chacun des parcs.

2.52 En ce qui concerne les activités de restauration, Parcs Canada met en place des lignes directrices pour en améliorer la gestion. Les lignes directrices qu'on a entrepris d'élaborer, concernant la surveillance, contiennent aussi des directives sur la surveillance de l'efficacité des activités de restauration et sur l'importance d'intégrer cette surveillance dans les plans de projets. Parcs Canada prend également des mesures pour améliorer l'utilisation de la surveillance et de la restauration dans les activités d'enrichissement des connaissances de la population et de l'expérience des visiteurs. L'une de ces mesures consiste, par exemple, à élaborer une stratégie nationale de communication au sujet de l'intégrité écologique et à réaliser des

études de cas concernant des pratiques exemplaires qui illustrent comment Parcs Canada s'y prend pour maintenir ou restaurer l'intégrité écologique.

2.53 Il est important que les mesures prises par Parcs Canada donnent des résultats et soient appliquées de façon cohérente dans chacun des parcs. De bons programmes de surveillance et de restauration, intégrés dans les initiatives d'enrichissement des connaissances de la population et de l'expérience des visiteurs, sont essentiels à Parcs Canada pour réaliser son mandat de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique des parcs nationaux ainsi que d'accroître les connaissances et le plaisir des personnes qui les fréquentent. Sans ces programmes, les parcs nationaux courent le risque de perdre des espèces et des éléments de la biodiversité, et Parcs Canada disposera de moyens limités pour restaurer les écosystèmes et pour protéger le patrimoine naturel des parcs. Pour toutes ces raisons, il est important que Parcs Canada suive de près les progrès accomplis à l'égard de ces initiatives et prenne les mesures nécessaires pour que les améliorations restent sur la bonne voie.

2.54 Recommandation. Vu l'importance de la surveillance et de la restauration, de l'enrichissement des connaissances et de l'expérience des visiteurs, et pour augmenter au maximum ses moyens de mettre en œuvre ses initiatives de manière cohérente et durable, Parcs Canada devrait :

- veiller à ce que les mesures visant à améliorer la surveillance et la restauration soient menées à terme et mises en œuvre de façon cohérente à l'échelle des parcs, ce qui sous-entend des améliorations aux programmes de surveillance, la mise en œuvre de son système de gestion de données, et des lignes directrices concernant la surveillance et la restauration;
- veiller à ce que chacun des parcs établisse des objectifs clairs et concrets et prévoie des mesures clés pour intégrer l'enrichissement des connaissances de la population et de l'expérience des visiteurs aux activités de surveillance et de restauration;
- appliquer en temps voulu les correctifs qui s'imposent pour assurer le succès et l'application cohérente des mesures mises en œuvre dans l'ensemble des parcs;
- rendre compte au public chaque année, tant à l'échelle nationale qu'à celle des parcs, des mesures prises pour améliorer la surveillance et la restauration et de tout enjeu susceptible d'entraver la mise en œuvre fructueuse et durable des initiatives. Ce compte rendu au niveau des parcs devrait faire partie du rapport annuel sur la mise en œuvre du plan directeur de chaque parc.

Réponse de l'Agence. Parcs Canada est d'accord. Comme il est indiqué dans le Plan d'entreprise 2005-2006 à 2009-2010 de Parcs Canada, l'Agence s'est engagée à améliorer ses programmes relatifs à l'intégrité écologique (surveillance, rapports et rétablissement) et à l'éducation populaire et à fournir des expériences de qualité aux visiteurs. Grâce aux nouveaux fonds des budgets de 2003 et de 2005, Parcs Canada est à mettre en place dans l'ensemble du réseau un système de surveillance de l'intégrité écologique et de rapport comportant de six à huit indicateurs clés qui seront vérifiés régulièrement dans chaque parc national au fil du temps. Ce programme sera entièrement fonctionnel d'ici mars 2009. L'amélioration de la gestion des données constitue un élément clé de ce programme. Parcs Canada est à concevoir un système de gestion de l'information fondé sur l'Intranet qui documentera tous les protocoles, normes et repères de surveillance et effectuera l'archivage des données de surveillance selon les normes relatives aux métadonnées. Parcs Canada a engagé sept spécialistes de la surveillance des biorégions à l'appui de la mise en œuvre du programme de surveillance et de rapport partout au pays. Ainsi, Parcs Canada sera mieux placée pour produire des rapports cohérents.

Parcs Canada admet que le rétablissement des structures et fonctions écologiques des écosystèmes représente un défi de taille. L'ampleur des mesures de rétablissement à prendre sera connue uniquement lorsque les programmes de surveillance de l'intégrité écologique auront été menés à terme en 2009. Les besoins en matière de rétablissement évolueront au même rythme que les conditions. Le changement climatique ou les nouvelles utilisations du territoire pourront avoir des incidences sur les parcs. Les directives sur les activités de rétablissement sont en cours d'élaboration et devraient être prêtes en 2006.

Le nouveau guide de planification de gestion mettra davantage l'accent sur la gestion axée sur les résultats, obligera les parcs nationaux à définir clairement les objectifs et les mesures clés de surveillance et de rétablissement dans leurs plans directeurs et favorisera l'intégration des activités de surveillance et de rétablissement aux objectifs et mesures relatives à l'éducation populaire et aux expériences offertes aux visiteurs.

Étant donné que l'accroissement de la compréhension par le biais de l'éducation populaire constitue un aspect fondamental du maintien et du rétablissement de l'intégrité écologique, Parcs Canada concevra, au cours des prochaines années, des stratégies d'apprentissage pour chaque parc national qui comporteront des objectifs relatifs à

l'amélioration de l'éducation populaire, comme l'intégration des activités de surveillance et de rétablissement.

Comme la loi l'exige, Parcs Canada continuera de rendre compte publiquement de ses activités par le biais du plan d'entreprise et du Rapport annuel de l'Agence Parcs Canada ainsi que des rapports bisannuels sur l'état des aires patrimoniales protégées et la Table ronde du Ministre. Conformément au nouveau guide de planification de gestion, il revient aux directeurs des unités de gestion de s'assurer que les rapports sur la mise en œuvre des plans directeurs sont rédigés une fois par année et les rapports sur l'état des parcs tous les cinq ans, en vue de la révision du plan directeur.

Conclusion

2.55 Les parcs nationaux sont des éléments importants du patrimoine naturel du Canada. Les Canadiens et leurs collectivités en retirent toutes sortes d'avantages sur les plans environnemental, social et économique. Divers facteurs de stress agissent sur l'intégrité écologique des parcs nationaux, ce qui menace les divers avantages que les Canadiens en retirent et les raisons mêmes qui font que ceux-ci leur tiennent à cœur.

2.56 Parcs Canada a pris des engagements en réponse aux recommandations de la Commission sur l'intégrité écologique qui, en 2000, avait conclu que les parcs nationaux subissaient de sérieuses pressions et que, sans une action immédiate et à long terme, leur intégrité écologique serait en péril. Parcs Canada a donné suite à ses engagements et prévoit faire le point sur la réalisation de ceux-ci et en publier les résultats d'ici la fin de 2005.

2.57 Les rapports de Parcs Canada sur l'état des aires patrimoniales protégées sont des outils de sensibilisation importants à l'état des parcs nationaux du Canada. Les rapports que nous avons examinés décrivent bien les activités entreprises dans les parcs nationaux et les types de facteurs de stress qui mettent en péril l'intégrité écologique de ces parcs. Cependant, Parcs Canada doit améliorer ces rapports, par exemple, en se servant de données de base et de repères de manière plus cohérente pour rendre compte des changements et des tendances dans l'état des parcs sur une période donnée.

2.58 Dans les 12 parcs que nous avons examinés, d'importants enjeux ayant trait à l'intégrité écologique sont visés par des activités de surveillance et de restauration, mais il existe des lacunes. Il est

nécessaire d'améliorer la planification et la gestion de ces activités. Par exemple, les plans directeurs de 6 des 12 parcs examinés doivent être mis à jour; la présentation de rapports annuels sur la mise en œuvre de ces plans doit être plus régulière; en outre, il faut cerner de façon plus systématique les lacunes en matière de restauration. Des possibilités s'offrent également à l'Agence de mieux utiliser la surveillance et la restauration pour enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs.

2.59 Parcs Canada met en œuvre des mesures pour améliorer la surveillance et la restauration. Si leur application va comme prévu, l'Agence disposera de meilleurs moyens de surveiller et de gérer l'intégrité écologique et d'apporter les améliorations que nous avons proposées à l'égard de la gestion des projets de surveillance et de restauration. Il est important que les mesures prises par Parcs Canada donnent des résultats et soient appliquées de façon cohérente dans chacun des parcs. De bons programmes de surveillance, de restauration et d'enrichissement des connaissances de la population sont essentiels à Parcs Canada pour réaliser son mandat de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique des parcs nationaux ainsi que d'accroître les connaissances de la population et le plaisir des personnes qui les fréquentent. Sans de tels programmes, il y a risque de perte d'espèces et de biodiversité dans les parcs, et Parcs Canada disposera de moyens limités pour restaurer les écosystèmes et protéger le patrimoine naturel que sont les parcs nationaux.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- Déterminer dans quelle mesure l'Agence Parcs Canada peut démontrer qu'elle a réalisé des progrès à l'égard d'engagements choisis de la partie 1 de *Première priorité*.
- Déterminer la justesse de l'information sur la surveillance, la recherche, la gestion active et la restauration, qui est communiquée dans les rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées et sur l'état des parcs.
- Déterminer si les activités de surveillance et de recherche sur l'intégrité écologique portent sur les enjeux importants auxquels les parcs doivent faire face; si des activités choisies de surveillance et de recherche sont gérées de façon à donner des résultats; et si les activités et résultats liés aux activités de surveillance et de recherche servent à maintenir ou à restaurer l'intégrité écologique ainsi qu'à enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs.
- Déterminer si la gestion active et les activités de restauration de l'intégrité écologique reflètent les enjeux importants auxquels les parcs doivent faire face; si l'on gère des projets choisis de gestion active et de restauration conformément aux pratiques généralement reconnues en ces domaines; et si ces projets et les résultats qui en découlent servent à maintenir ou à restaurer l'intégrité écologique ainsi qu'à enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs.

Étendue et méthode

Notre examen des progrès accomplis à l'égard d'engagements choisis, contenus dans *Première priorité*, et des rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées a été effectué à l'échelle de l'ensemble de Parcs Canada. Nous avons examiné les activités de surveillance, de recherche, de gestion active et de restauration menées dans 12 parcs (Gros-Morne, Forillon, Île-du-Prince-Édouard, Pointe-Pelée, Pukaskwa, Mont-Riding, des Prairies, Lacs-Waterton, Jasper, réserve de parc national Pacific Rim, réserve de parc national Kluane et Quttinirpaaq).

Au cours de notre vérification, nous avons interviewé des représentants de parcs et d'autres parties intéressées choisies; nous avons examiné des dossiers de parcs, des rapports et d'autres documents. Nous avons en outre visité 6 des 12 parcs examinés. Nous avons étudié des projets choisis de surveillance et de restauration à l'échelle des parcs pour déterminer comment ils étaient gérés. Leur sélection a été faite de manière à refléter la variété des questions liées à la biodiversité, aux fonctions des écosystèmes et aux facteurs de stress.

Critères

Voici nos critères de vérification, présentés par objectif.

Pour déterminer dans quelle mesure l'Agence Parcs Canada pouvait démontrer qu'elle avait réalisé des progrès à l'égard d'engagements choisis de la partie 1 de *Première priorité*, nous nous attendions à ce qu'elle ait donné suite à ses engagements et qu'elle ait instauré des méthodes satisfaisantes pour suivre les progrès réalisés et rendre compte de l'état de ses engagements.

Pour déterminer la justesse de l'information sur la surveillance et la recherche (surveillance) et sur la gestion active et la restauration (restauration), communiquée dans les rapports de l'Agence sur l'état des aires patrimoniales protégées et dans le rapport sur l'état des parcs, nous nous attendions à ce que cette information ait les caractéristiques suivantes :

- qu'elle présente, dans son contexte, des réalisations concrètes et importantes en regard des objectifs et des coûts;
- qu'elle dresse un tableau clair du rendement, décrivant les attentes et les repères servant aux fins des comparaisons;
- qu'elle démontre, de façon crédible, comment les mesures prises par l'Agence ont produit des changements positifs;
- qu'elle fournisse un tableau représentatif et clair de tout l'éventail des activités et des résultats (positifs et négatifs), qui n'induise pas le lecteur en erreur.

Nos critères en regard des objectifs liés à la surveillance et à la recherche (surveillance) ainsi qu'à la gestion active et à la restauration (restauration) étaient semblables. En particulier, pour déterminer si les mesures de surveillance et de restauration portaient sur d'importants enjeux ayant trait à l'intégrité écologique auxquels les parcs faisaient face, et si les activités et résultats liés à ces mesures avaient été utilisés à des fins de gestion des parcs, nous nous attendions à ceci :

- qu'il existe, à l'échelle des parcs, des plans d'activités de surveillance et de restauration;
- que la direction des parcs ait revu les plans de surveillance et de restauration et les ait soumis à un réexamen indépendant (par exemple, de comités de gestion interne, de comités directeurs, de comités scientifiques consultatifs);
- que les activités de surveillance et de restauration prévues et réelles soient liées aux priorités et aux besoins en matière d'intégrité écologique des parcs;
- qu'à l'échelle des parcs les lacunes en matière de surveillance et de restauration aient été cernées et que les impacts et l'incidence de ces lacunes aient été pris en compte dans l'élaboration des plans de surveillance et de restauration;
- que la direction des parcs utilise la surveillance et la restauration pour maintenir ou restaurer l'intégrité écologique et enrichir les connaissances de la population et l'expérience des visiteurs.

Quant à la manière dont les projets de surveillance étaient gérés, nous nous attendions à ce que les conditions suivantes soient respectées :

- les résultats attendus des projets sont clairement énoncés;
- les activités de surveillance sont menées suivant un plan de projet;
- la méthodologie et les protocoles de gestion de données sont documentés;
- la cueillette des données est cohérente par rapport aux échelles spatiales et temporelles;
- l'information concernant la surveillance est analysée et disponible;
- l'état et les résultats des projets de surveillance sont suivis et communiqués à la direction des parcs.

Pour ce qui est de la manière dont les activités de restauration choisies étaient gérées, nous nous attendions à ce que :

- les résultats attendus des projets de restauration soient clairement énoncés;
- les projets de restauration soient menés selon un plan établi;
- l'état et les résultats des projets de restauration soient suivis, mesurés, évalués et communiqués à la direction des parcs.

Certains renseignements quantitatifs figurant dans ce chapitre sont fondés sur des données tirées de sources qui sont indiquées dans le texte. Nous sommes satisfaits de la crédibilité des données, compte tenu de l'usage qui y en est fait. Il s'agit toutefois de données non vérifiées, à moins d'indication contraire dans le chapitre.

Équipe de vérification

Directeurs principaux : Sylvain Ricard, John Affleck
Directeur : Jim McKenzie

Suzanne Beaudry
Marie Duchaîne
Véronique Duguay
Véronique Dupuis
Patrick Polan
Michelle St-Jean

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 2 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse de l'Agence
Réponse à la Commission sur l'intégrité écologique	
2.21 Outre la mise à jour qu'il prévoit publier cette année, Parcs Canada devrait rendre compte périodiquement à la population de ses progrès à réaliser les engagements pris dans son plan d'action de 2000, tels qu'ils sont énoncés à la partie 1 de *Première priorité*, et non encore remplis. En ce qui touche ces engagements, l'Agence devrait préciser les résultats visés, les parties qui doivent contribuer à les atteindre ainsi que le calendrier prévu à cette fin. **(2.18-2.20)**	Parcs Canada est d'accord. Parcs Canada diffusera à l'automne 2005 une version actualisée du rapport *Première priorité* qui fera le point sur les progrès réalisés relativement au Plan d'action sur l'intégrité écologique (IE) de Parcs Canada et aux 127 recommandations de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. D'autres rapports sur le Plan d'action sur l'IE de Parcs Canada figureront dans le Rapport annuel de l'Agence Parcs Canada, les rapports bisannuels sur l'État des aires patrimoniales protégées et la Table ronde du Ministre ainsi que les rapports périodiques d'intérêt public (par exemple, *Agir sur le terrain : L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada*, Parcs Canada, 2005).
Reddition de comptes au Parlement sur l'état des aires protégées	
2.25 En tenant compte des points forts et des faiblesses de ses rapports antérieurs, Parcs Canada devrait améliorer ses futurs rapports sur l'état des aires patrimoniales protégées, de la façon suivante : • Assurer une meilleure continuité entre les rapports en utilisant les données de base et les repères de manière plus cohérente. • Mieux expliquer sa stratégie de reddition de comptes à long terme. • Donner plus d'information sur les résultats et les effets obtenus, notamment en ce qui a trait aux études de cas.	Parcs Canada est d'accord. Parcs Canada améliorera les rapports à venir sur l'État des aires patrimoniales protégées et utilisera à cette fin les résultats de cette vérification et d'un examen interne récent. Grâce aux nouveaux fonds des budgets 2003 et 2005, Parcs Canada est à mettre en place dans l'ensemble du réseau un système de surveillance de l'intégrité écologique et de rapport comportant de six à huit indicateurs clés qui seront vérifiés régulièrement dans chaque parc national au fil du temps. Ce programme sera entièrement fonctionnel d'ici mars 2009. Ainsi, Parcs Canada sera mieux placée pour produire des rapports cohérents et pourra puiser dans des rapports spécifiques sur l'état des parcs et profiter de l'expérience acquise. Suite à l'examen des besoins en information des intervenants internes et externes et des priorités en matière de communication, Parcs Canada produira des rapports plus courts, plus concis et plus uniformes sur l'état des aires patrimoniales protégées et mettra

Recommandation	Réponse de l'Agence
• Donner plus d'information financière. • Donner plus d'exemples concrets du rôle joué par les autres parties dans la préservation et la restauration de l'intégrité écologique. **(2.24)**	l'accent sur des indicateurs scientifiques crédibles de l'état des ressources patrimoniales et sur les résultats des efforts de maintien ou d'amélioration de ces ressources. Les études de cas ne seront pas autant utilisées que dans les rapports antérieurs sur l'état des aires patrimoniales protégées, et les contributions des partenaires seront mises en évidence dans d'autres documents, notamment dans le rapport annuel et dans des publications spécialisées telles que le récent *Agir sur le terrain : l'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada*. Bien que des renseignements financiers sommaires paraîtront encore dans le rapport sur l'état des aires patrimoniales protégées, l'Agence continuera de rendre compte des dépenses prévues et réelles dans le plan d'entreprise et le rapport annuel tel que l'exige la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*.
Surveillance et restauration **2.39** Compte tenu des nouvelles normes existantes concernant les plans directeurs de parcs, l'Agence Parcs Canada doit veiller à ce que la priorité soit donnée à la mise à jour de ces plans. Pour assurer la compréhension des lacunes possibles en matière de gestion active et de restauration, chaque parc devrait évaluer ses besoins dans ces deux domaines, établir des objectifs clairs et des mesures clés fondées sur les besoins et cerner les lacunes. Cette information, de même que celle qui a trait à la surveillance, devrait être intégrée dans les prochains plans directeurs de parcs. **(2.33-2.38)**	Parcs Canada est d'accord. Le Plan d'entreprise 2005-2006 à 2009-2010 de Parcs Canada confirme que l'actualisation des plans directeurs constitue une priorité de l'Agence et que ces plans devront être à jour et conformes aux dernières directives de gestion d'ici mars 2010. Parcs Canada est à revoir son guide de planification de gestion en fonction des nouvelles lois et politiques. Le nouveau guide préconisera davantage la gestion axée sur les résultats et exigera que les objectifs et les mesures clés de surveillance et de rétablissement soient clairement définis dans les plans directeurs des parcs nationaux.

Recommandation	Réponse de l'Agence
2.54 Vu l'importance de la surveillance et de la restauration, de l'enrichissement des connaissances et de l'expérience des visiteurs, et pour augmenter au maximum ses moyens de mettre en œuvre ses initiatives de manière cohérente et durable, Parcs Canada devrait : • veiller à ce que les mesures visant à améliorer la surveillance et la restauration soient menées à terme et mises en œuvre de façon cohérente à l'échelle des parcs, ce qui sous-entend des améliorations aux programmes de surveillance, la mise en œuvre de son système de gestion de données, et des lignes directrices concernant la surveillance et la restauration; • veiller à ce que chacun des parcs établisse des objectifs clairs et concrets et prévoie des mesures clés pour intégrer l'enrichissement des connaissances de la population et de l'expérience des visiteurs aux activités de surveillance et de restauration; • appliquer en temps voulu les correctifs qui s'imposent pour assurer le succès et l'application cohérente des mesures mises en œuvre dans l'ensemble des parcs; • rendre compte au public chaque année, tant à l'échelle nationale qu'à celle des parcs, des mesures prises pour améliorer la surveillance et la restauration et de tout enjeu susceptible d'entraver la mise en œuvre fructueuse et	Parcs Canada est d'accord. Comme il est indiqué dans le Plan d'entreprise 2005-2006 à 2009-2010 de Parcs Canada, l'Agence s'est engagée à améliorer ses programmes relatifs à l'intégrité écologique (surveillance, rapports et rétablissement) et à l'éducation populaire et à fournir des expériences de qualité aux visiteurs. Grâce aux nouveaux fonds des budgets de 2003 et de 2005, Parcs Canada est à mettre en place dans l'ensemble du réseau un système de surveillance de l'intégrité écologique et de rapport comportant de six à huit indicateurs clés qui seront vérifiés régulièrement dans chaque parc national au fil du temps. Ce programme sera entièrement fonctionnel d'ici mars 2009. L'amélioration de la gestion des données constitue un élément clé de ce programme. Parcs Canada est à concevoir un système de gestion de l'information fondé sur l'Intranet qui documentera tous les protocoles, normes et repères de surveillance et effectuera l'archivage des données de surveillance selon les normes relatives aux métadonnées. Parcs Canada a engagé sept spécialistes de la surveillance des biorégions à l'appui de la mise en œuvre du programme de surveillance et de rapport partout au pays. Ainsi, Parcs Canada sera mieux placée pour produire des rapports cohérents. Parcs Canada admet que le rétablissement des structures et fonctions écologiques des écosystèmes représente un défi de taille. L'ampleur des mesures de rétablissement à prendre sera connue uniquement lorsque les programmes de surveillance de l'intégrité écologique auront été menés à terme en 2009. Les besoins en matière de rétablissement évolueront au même rythme que les conditions. Le changement climatique ou les nouvelles utilisations du territoire pourront avoir des incidences sur les parcs. Les directives sur les activités de rétablissement sont en cours d'élaboration et devraient être prêtes en 2006. Le nouveau guide de planification de gestion mettra davantage l'accent sur la gestion axée sur les résultats, obligera les parcs nationaux à définir clairement les objectifs et les mesures clés de surveillance et de rétablissement dans leurs plans directeurs et favorisera l'intégration des activités de surveillance et de rétablissement aux objectifs et mesures relatives à l'éducation populaire et aux expériences offertes aux visiteurs. Étant donné que l'accroissement de la compréhension par le biais de l'éducation populaire constitue un aspect fondamental du maintien et du rétablissement de l'intégrité écologique, Parcs

Recommandation	Réponse de l'Agence
durable des initiatives. Ce compte rendu au niveau des parcs devrait faire partie du rapport annuel sur la mise en œuvre du plan directeur de chaque parc. **(2.50-2.53)**	Canada concevra, au cours des prochaines années, des stratégies d'apprentissage pour chaque parc national qui comporteront des objectifs relatifs à l'amélioration de l'éducation populaire, comme l'intégration des activités de surveillance et de rétablissement. Comme la loi l'exige, Parcs Canada continuera de rendre compte publiquement de ses activités par le biais du plan d'entreprise et du Rapport annuel de l'Agence Parcs Canada ainsi que des rapports bisannuels sur l'état des aires patrimoniales protégées et la Table ronde du Ministre. Conformément au nouveau guide de planification de gestion, il revient aux directeurs des unités de gestion de s'assurer que les rapports sur la mise en œuvre des plans directeurs sont rédigés une fois par année et les rapports sur l'état des parcs tous les cinq ans, en vue de la révision du plan directeur.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2005
Chapitre 1	Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
Chapitre 2	L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
Chapitre 3	La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
Chapitre 4	La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
Chapitre 5	L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
Chapitre 6	L'approvisionnement écologique
Chapitre 7	Les stratégies de développement durable
Chapitre 8	Les pétitions en matière d'environnement

2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 3

La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-3F
ISBN 0-662-74888-3

Chapitre

3

La stratégie canadienne de la biodiversité
Une vérification de suivi

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Qu'est-ce que la biodiversité? 3
Pourquoi la biodiversité est-elle importante au Canada? 3
Les mesures prises par le Canada pour répondre aux impératifs internationaux de la biodiversité 3
Au Canada, les compétences en matière de biodiversité sont partagées 3
Nos constatations antérieures 5
Objet de la vérification 6

Observations et recommandation 7

Le point sur les observations formulées dans notre rapport de 2000 7
Les modules de biodiversité n'étaient pas tous achevés 7
Absence d'un plan cohérent de mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité 7
Des problèmes de gouvernance éclipsent l'amélioration de la coordination 9

La mise en œuvre des priorités établies dans *Agir ensemble* 10
Les engagements pris à l'égard de la science et de l'information sur la biodiversité n'ont pas été respectés 10
Des retards dans la mise en œuvre des engagements à l'égard de la surveillance et des rapports 13
Les espèces exotiques envahissantes : l'heure est venue de mettre en œuvre les plans d'action 15
Intendance : l'engagement pris a été respecté 16

Il est temps de faire le point sur la biodiversité au Canada 17

Conclusion 20

À propos de la vérification 21

Annexe

Tableau des recommandations 23

La stratégie canadienne de la biodiversité
Une vérification de suivi

Points saillants

Objet

La Stratégie canadienne de la biodiversité devait servir de cadre d'action pour, notamment, conserver et utiliser de manière durable la diversité biologique ou « biodiversité ». La Stratégie a été endossée en 1996 par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux.
La présente vérification de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie par le gouvernement fédéral est la troisième vérification que nous effectuons depuis 1998.

Pertinence

La diversité biologique — ou biodiversité — désigne la variété de la vie sous toutes ses formes. Elle englobe la diversité des écosystèmes, des espèces et des caractères génétiques. La biodiversité est essentielle à la santé de notre planète et au bien-être de ses habitants. Elle permet et favorise une végétation saine (notamment les cultures) et la salubrité de l'air et de l'eau. La biodiversité contribue directement à la santé et à la prospérité économique des Canadiennes et des Canadiens.
La biodiversité fait face à un certain nombre de menaces, y compris la perte d'habitat, les espèces envahissantes — qui menacent les espèces indigènes — et la surexploitation des plantes et des animaux.
Le Canada s'est engagé sur la scène tant nationale qu'internationale à conserver et à utiliser de manière durable la diversité biologique du pays. Pour ce faire, il a adopté la Stratégie canadienne de la biodiversité comme la base de son action.

Constatations

- Dans l'ensemble, les progrès réalisés par le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des éléments clés de la Stratégie canadienne de la biodiversité ne sont pas satisfaisants. Près de dix ans après l'adoption de la Stratégie, sa mise en œuvre s'essouffle à plusieurs égards. Les problèmes recensés dans nos deux vérifications antérieures n'ont pas été réglés et plusieurs engagements pris pour donner suite aux aspects prioritaires de la biodiversité n'ont pas été respectés.
- Le gouvernement fédéral n'a toujours pas de plan cohérent de mise en œuvre de la Stratégie. Même s'il a fait certains efforts, le gouvernement ignore dans quelle mesure ces efforts permettent d'atteindre les objectifs de la Stratégie.

- Les engagements pris pour améliorer la capacité du Canada de comprendre sa biodiversité et de gérer l'information sur la biodiversité n'ont pas été respectés, en dépit de nombreux appels lancés en faveur de l'amélioration de ces secteurs.
- Le Canada ne possède aucun rapport général et global sur l'état de la biodiversité. Bien que le gouvernement travaille à la réalisation d'un tel rapport et que des rapports soient produits dans divers secteurs, la présente vérification est la troisième dans laquelle nous signalons l'absence de bilan général de l'état de la biodiversité au pays. Faute de connaître l'état de sa propre biodiversité et son évolution dans le temps, le gouvernement fédéral est limité dans sa capacité de contribuer à la conservation de la biodiversité, de l'utiliser de manière durable et d'en freiner la perte.

Réaction d'Environnement Canada. Environnement Canada a accepté notre recommandation et a précisé les mesures qu'il a l'intention de prendre pour donner suite à la recommandation. La réponse détaillée du Ministère suit la recommandation dans le chapitre.

Introduction

Qu'est-ce que la biodiversité?

3.1 La diversité biologique, ou biodiversité, est l'expression de la variété des espèces vivantes. Elle englobe la diversité au sein des espèces (notamment la diversité génétique qui fait l'unicité de chaque être humain), la diversité entre les espèces (p. ex. les ours polaires et les ours noirs) et la diversité des écosystèmes (p. ex. les prairies et la toundra arctique). Bref, la biodiversité constitue la toile complexe de la vie.

3.2 Plusieurs facteurs menacent la diversité biologique — au Canada et dans le monde — notamment la perte d'habitat, les espèces envahissantes qui menacent les espèces indigènes, la surexploitation des plantes et des animaux et les changements climatiques.

Pourquoi la biodiversité est-elle importante au Canada?

3.3 La biodiversité fait partie de la valeur intrinsèque de la vie. Elle garantit aussi un milieu naturel diversifié sur le plan biologique qui nous procure des biens et services essentiels. Ces biens et services incluent notamment la purification de l'air et de l'eau, la lutte contre les ravageurs, le contrôle des inondations, des ingrédients nécessaires à la fabrication de médicaments et la pollinisation des cultures (voir « Exemples de biens et services fournis par la biodiversité » à la page 6).

Les mesures prises par le Canada pour répondre aux impératifs internationaux de la biodiversité

3.4 Lorsque le Canada a signé et ratifié la Convention sur la diversité biologique en 1992, il s'était engagé à conserver la biodiversité et à utiliser de manière durable ses ressources biologiques. Le Canada a été le premier grand pays industrialisé à ratifier la Convention. En juin 2005, 188 pays étaient Parties à la Convention.

3.5 La pièce 3.1 présente la chronologie des principaux événements reliés à la biodiversité, dans le monde et au Canada.

La forêt boréale du Canada joue des rôles vitaux, comme celui de purifier l'eau et l'air.

Source : Ressources naturelles Canada

Au Canada, les compétences en matière de biodiversité sont partagées

3.6 Les compétences en matière de biodiversité au Canada sont partagées entre les ministères et organismes fédéraux, notamment Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Agriculture

et Agroalimentaire Canada, Ressources naturelles Canada et l'Agence Parcs Canada, et entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Les citoyens, les entreprises et les organisations non gouvernementales jouent aussi un rôle important dans ce domaine.

3.7 Le Bureau de la Convention sur la biodiversité (BCB), situé au sein d'Environnement Canada, assure la coordination, au fédéral, de la Stratégie canadienne de la biodiversité et des mesures prises par le Canada pour donner suite à la Convention. Il a pour mission de coordonner et de faciliter les politiques et les rapports internationaux sur la mise en œuvre de la Convention par le Canada. À l'heure actuelle, le BCB emploie trois personnes à temps plein qui agissent

Pièce 3.1 **Chronologie des principaux événements reliés à la biodiversité**

1992

Le Canada signe et ratifie la Convention sur la diversité biologique.

La Convention fait, entre autres, obligation aux Parties d'élaborer des stratégies nationales sur la biodiversité. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent la Stratégie canadienne de la biodiversité en 1996. La Stratégie fixe cinq objectifs :

1. Conserver la biodiversité et utiliser de façon durable les ressources biologiques.
2. Améliorer notre connaissance des écosystèmes et notre capacité de gérer les ressources.
3. Promouvoir la sensibilisation à la nécessité de conserver la biodiversité et d'utiliser de façon durable les ressources biologiques.
4. Préserver ou élaborer des mesures incitatives et des lois pour favoriser la conservation de la biodiversité et l'utilisation de manière durable des ressources biologiques.
5. Travailler de concert avec d'autres pays afin de conserver la biodiversité, d'utiliser de manière durable les ressources biologiques et de partager équitablement les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

1996

Lorsque le gouvernement fédéral adopte la Stratégie en 1996, il se donne jusqu'en avril 1997 pour créer des modules portant sur huit questions liées à la biodiversité : agriculture, forêts, faune et flore, zones protégées, éducation, systèmes aquatiques, gestion écologique et coopération internationale.

Certains modules constituaient des rapports sur les activités en cours; d'autres étaient des plans d'action. L'état d'avancement des modules en 2005 est résumé à la pièce 3.2.

1997

2001

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux publient le rapport intitulé *Agir ensemble*, qui recommande des actions conjointes en vue de mettre en œuvre la Stratégie canadienne de la biodiversité. Toutes les administrations acceptent ces recommandations et s'engagent à mener, en respectant des échéances, des activités dans quatre secteurs prioritaires :

1. Établir l'assise de la science et de l'information sur la biodiversité.
2. Surveiller l'état et les tendances de la biodiversité et en faire rapport.
3. Lutter contre la menace des espèces exotiques envahissantes.
4. Faire participer les Canadiens à l'intendance de la biodiversité.

2002

Le Canada, à l'instar d'autres Parties à la Convention, s'engage « à réduire de manière significative les taux de perte de la biodiversité, d'ici à 2010 ».

comme centre de coordination et de secrétariat pour la mise en œuvre de la Stratégie à l'échelle nationale. Le BCB se consacre avant tout à préparer les positions présentées par le Canada lors de rencontres internationales.

3.8 Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux qui sont responsables des forêts, de la faune, des espèces en péril, des pêches et de l'aquaculture se réunissent pour discuter de la mise en œuvre de la Stratégie. Ces réunions conjointes sont précédées par des rencontres entre les sous-ministres et des hauts fonctionnaires. Constitué de fonctionnaires, le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité élabore et coordonne les plans de mise en œuvre de la Stratégie. En 2001, le Groupe de travail a publié le rapport intitulé *Agir ensemble* qui recommandait des mesures prioritaires pour mettre en œuvre la stratégie.

Nos constatations antérieures

3.9 Nous avons examiné la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité dans notre rapport de 1998, au chapitre 4 intitulé « La biodiversité au Canada : le temps presse », et de nouveau en 2000, au chapitre 9 intitulé « Suivi de vérifications antérieures : il faut faire davantage ». En 1998, nous avions constaté, au terme de notre examen, que la mise en œuvre fédérale de la stratégie en était encore à ses débuts et nous avions donc décidé de réduire l'étendue de la vérification. Dans le cadre de la vérification de 2000, nous avions constaté que le gouvernement fédéral avait fait des progrès satisfaisants dans certains domaines. Par ailleurs, nous avions relevé les problèmes suivants :

- Les échéances pour achever les rapports ou les « modules » sur la mise en œuvre de la stratégie n'étaient pas respectées. Les modules qui étaient prêts ne présentaient pas d'échéances, ni les ressources à allouer, ni les résultats attendus, ni les indicateurs de rendement.
- Il n'y avait pas de plan fédéral de mise en œuvre de la Stratégie.
- Il y avait un manque de coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires.
- Il fallait accroître les moyens scientifiques dans le domaine de la biodiversité.
- Il n'y avait pas de rapport complet sur l'état de la biodiversité au Canada.

Exemples de biens et services fournis par la biodiversité

La biodiversité est organisée en trois niveaux : génétique, des espèces et des écosystèmes. Chacun de ces niveaux procure des biens et services qui sont essentiels à la santé et au bien-être de l'humanité.

Diversité génétique : garante de la continuité; possibilités pour l'avenir

- Certains traits génétiques peuvent permettre aux espèces de s'adapter à leur milieu en mutation. Les cultures vivrières et les bestiaux en particulier peuvent être reproduits pour faire face aux changements des conditions environnementales, de la demande des marchés, des besoins nutritifs et pour résister aux maladies. Par exemple, les plantes indigènes canadiennes résistent à la fois aux rigueurs de l'hiver et aux chaleurs de l'été. Le matériel génétique de ces plantes pourrait permettre aux cultures de s'adapter à de plus grands écarts de température.
- Une évaluation internationale à grande échelle menée en 2005 a révélé que la diversité génétique a régressé dans le monde, surtout parmi les espèces domestiques ou cultivées. Il y a de moins en moins de variétés de cultures et d'animaux d'élevage en raison notamment de la modernisation des pratiques agricoles.

Diversité des espèces : des pollinisateurs pour les cultures vivrières

- Beaucoup d'animaux contribuent au transport du pollen, qui fertilise les plantes et leur permet de se reproduire. Il y a notamment des insectes, comme les abeilles, les papillons, les coléoptères, et d'autres animaux comme les oiseaux et les chauves-souris qui pollinisent les plantes.
- De nombreuses sources estiment qu'au moins un tiers des récoltes agricoles dépendent des pollinisateurs.
- L'abeille domestique est l'un des principaux insectes pollinisateurs. Selon une étude publiée en 2001 par Agriculture et Agroalimentaire Canada (fondée sur des données de 1998), la valeur des services de pollinisation de l'abeille domestique représentait environ 782 millions de dollars pour l'agriculture canadienne.
- Les déclins des populations de pollinisateurs ont été reconnus par la communauté internationale et attribués à l'usage de pesticides, à la perte d'habitat et à sa fragmentation et à l'impact de parasites et d'espèces envahissantes.

Diversité des écosystèmes : la forêt boréale du Canada est une ressource nationale d'une importance mondiale

- La forêt boréale est un vaste écosystème qui recouvre de grandes régions du Canada, de la Russie, de la Scandinavie et d'autres pays nordiques. La forêt boréale canadienne est une vaste « ceinture verte » qui se déploie de Terre-Neuve au Yukon et qui représente environ le tiers de la forêt boréale planétaire.
- La forêt boréale mondiale a plusieurs fonctions. Elle abrite notamment des réserves d'eau douce et de carbone.
- La forêt boréale est étroitement liée à notre culture, car elle abrite des espèces symboliques comme le caribou, le castor et le huard. Cette région offre aussi de nombreuses possibilités d'activités économiques et récréatives.

Objet de la vérification

3.10 Cette vérification de suivi a pour objet d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de certains volets de la Stratégie canadienne de la biodiversité. Nous avons axé nos travaux sur les mesures prises par le gouvernement fédéral pour donner suite aux principales observations formulées dans notre rapport de 2000 et aux quatre priorités présentées dans le rapport intitulé *Agir ensemble*. Plus précisément, notre vérification a porté sur les secteurs suivants :

- Les progrès dans la mise en œuvre des observations formulées dans notre vérification de 2000 : les modules de biodiversité, le plan fédéral de mise en œuvre, la coordination fédérale-provinciale-territoriale, les moyens scientifiques et la capacité du gouvernement fédéral de faire rapport sur l'état de la biodiversité au Canada.

- Les progrès réalisés par rapport aux quatre priorités établies dans *Agir ensemble* : science et information, surveillance et préparation de rapports, lutte contre les espèces exotiques envahissantes et intendance.

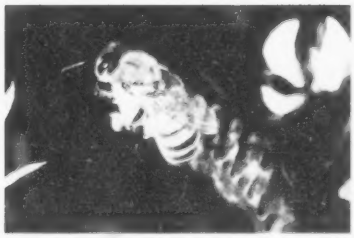
Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandation

Le point sur les observations formulées dans notre rapport de 2000

Les modules de biodiversité n'étaient pas tous achevés

3.11 La Stratégie canadienne de la biodiversité prévoyait la préparation de rapports sur les politiques, les programmes, les stratégies et les mesures en cours ou à venir visant à mettre en œuvre la Stratégie. Le gouvernement fédéral a commencé à préparer ces rapports ou « modules » pour huit secteurs thématiques. En 2000, nous avions constaté que seulement cinq des huit modules prévus avaient été terminés.



La pollinisation est d'une grande importance pour les cultures vivrières et est assurée par diverses espèces; les abeilles comptent parmi les plus grands pollinisateurs.

Source : Maryann Frazier, Mid-Atlantic Apiculture

3.12 Aucun autre module n'a été achevé après 2000. La plupart des modules achevés ne sont pas actuellement utilisés. Cependant, certaines questions relatives à la biodiversité qui sont abordées dans les modules ont été intégrées à des travaux fédéraux reliés à la biodiversité dans des secteurs donnés (voir la pièce 3.2). Il y a aussi des initiatives intersectorielles en faveur de la biodiversité, notamment la stratégie canadienne pour la protection des espèces en péril.

Absence d'un plan cohérent de mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité

3.13 Environnement Canada a déclaré au cours de nos vérifications de 1998 et de 2000 que les huit modules prévus seraient résumés dans un plan fédéral de mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité. En 1998, nous avons constaté qu'un plan de mise en œuvre fédéral global faciliterait la coordination de la Stratégie. En 2000, nous avons constaté qu'il n'y avait toujours pas de plan de mise en œuvre, même si un tel plan était un élément fondamental des efforts du Canada pour respecter ses engagements nationaux et internationaux en matière de biodiversité.

3.14 Depuis 2000, la nécessité d'un plan de mise en œuvre de la Stratégie a été mise en évidence. Ainsi, la Table ronde sur l'environnement et l'économie a fait savoir, en 2003, que les approches actuelles, comme la Stratégie, ne suffisaient pas et que les gouvernements devaient fixer des objectifs et des cibles de conservation et mesurer leurs progrès face à ces objectifs et cibles. Une étude préparée en 2003 pour Environnement Canada a constaté que le gouvernement fédéral avait besoin d'une stratégie fédérale globale pour la conservation de la biodiversité.

3.15 Or, il n'y a toujours pas de plan fédéral de mise en œuvre. Compte tenu du rôle majeur que jouent les provinces et les territoires dans le domaine de la conservation, Environnement Canada est désormais convaincu qu'une approche nationale serait plus efficace qu'un plan fédéral de mise en œuvre. Cette constatation, associée aux inquiétudes suscitées par l'utilisation de la Stratégie comme moyen pour mobiliser les ministres et élaborer des orientations, a donné lieu à

Pièce 3.2 **État d'avancement des modules fédéraux sur la biodiversité**

Thèmes	État d'avancement
Forêts	Achevé – les activités en cours sont déterminées en fonction de la Stratégie nationale sur la forêt.
Agriculture	Achevé – les activités en cours sont déterminées en fonction du Cadre stratégique pour l'agriculture.
Zones protégées	Achevé – les activités en cours sont déterminées en fonction du programme de travail international en faveur des zones protégées, aux termes de la Convention.
Éducation	Achevé
Faune et flore	Achevé – les activités en cours sont intégrées dans les programmes visant la faune, comme les espèces en péril et les oiseaux migrateurs.
Coopération internationale	Incomplet
Diversité aquatique	Incomplet – certains thèmes du module se trouvent dans la *Stratégie sur les océans du Canada*, tout comme dans des initiatives particulières comme le *Cadre stratégique pour la conservation du saumon sauvage du Pacifique*.
Gestion écologique	Incomplet – constitue la base d'un document de travail sur la gestion intégrée de l'utilisation des terres et un guide pratique de la gestion écologique; cependant ces deux documents ne sont que des ébauches.

des discussions entre les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux en vue de créer un cadre national axé sur les résultats en matière de biodiversité. Ce cadre vise, entre autres, à :

- jeter les bases de l'élaboration de politiques et de la détermination de priorités, sous le signe de la collaboration;
- intégrer les travaux sur la biodiversité qui sont effectués par divers secteurs et ordres de gouvernement;
- évaluer les progrès et à faire rapport à cet égard;
- créer une cohérence entre les objectifs des différents ordres de gouvernement, les objectifs nationaux et les objectifs internationaux.

3.16 Les résultats qui seront visés par le cadre n'ont pas encore été établis. Le moment où ce cadre axé sur les résultats serait instauré n'a pas été déterminé.

Des problèmes de gouvernance éclipsent l'amélioration de la coordination

3.17 En 2000, nous avions constaté un manque de coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires. Cela était illustré par :

- la faible participation aux réunions du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité;
- le peu d'attention accordée par les comités ministériels à la biodiversité en raison des nombreuses autres questions importantes à leurs ordres du jour;
- l'absence d'un centre ministériel pour la biodiversité.

3.18 Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité est plus actif que lors de notre vérification en 2000. En 2001, il a publié *Agir ensemble*, qui était destiné à renouveler l'engagement de tous les ordres de gouvernement à l'égard de la mise en œuvre de la Stratégie. Le Groupe dirige aussi l'élaboration du cadre axé sur les résultats en matière de biodiversité.

3.19 Depuis 2001, la biodiversité est à l'ordre du jour des réunions conjointes des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des forêts, de la faune, des espèces en péril, des pêches et de l'aquaculture. Plus d'attention est accordée à la biodiversité qu'au moment de notre vérification en 2000. Cependant, une étude menée en 2004 pour les trois paliers de gouvernement, et qui se fondait sur des entrevues avec des hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, a conclu que la majorité d'entre eux étaient d'accord

que la gouvernance en matière de biodiversité posait des problèmes. Le rapport a recensé deux principaux facteurs qui aggravaient les problèmes :

- **Un manque d'engagement.** Le rapport a conclu que les ministres n'établissent pas de lien entre les points à l'ordre du jour de leurs réunions conjointes qui concernent la biodiversité et les priorités de leur gouvernement ou de leur ministère.
- **L'absence de reddition de comptes.** Pour rendre des comptes sur le respect des engagements pris en faveur de la biodiversité, il faut établir des objectifs mesurables, déléguer les responsabilités relatives à l'atteinte des objectifs, se doter d'une direction et de mandats clairs et uniformiser les mécanismes de rapport. Le rapport a conclu que ces éléments manquaient.

3.20 Ce rapport faisait aussi remarquer que la mise en œuvre des quatre priorités établies dans *Agir ensemble* « se faisait très lentement » en raison à la fois du manque d'engagement et du manque de reddition de comptes. Les recommandations formulées dans le rapport ont abouti à l'initiative de création du cadre national axé sur les résultats en matière de biodiversité, qui vise à régler ces problèmes de gouvernance.

3.21 Il n'y a toujours pas de centre ministériel chargé de surveiller la mise en œuvre de la stratégie. Environnement Canada, qui pilote, au fédéral, le projet du cadre national axé sur les résultats en matière de biodiversité, est d'avis que la création d'un groupe ministériel officiel qui permettrait des discussions plus intégrées des politiques est nécessaire. Le cadre national axé sur les résultats en matière de biodiversité pourrait amener la mise sur pied de cette structure.

La mise en œuvre des priorités établies dans *Agir ensemble*

Les engagements pris à l'égard de la science et de l'information sur la biodiversité n'ont pas été respectés

3.22 Nos vérifications antérieures ont permis de constater que le niveau de ressources consacrées à la science, qui est vitale pour comprendre la biodiversité, était inadéquat. Nous avions aussi recensé des lacunes dans les moyens de recherche en biodiversité du gouvernement fédéral et dans l'accessibilité de l'information sur la biodiversité.

3.23 Le Groupe de travail a reconnu dans *Agir ensemble* ce qui suit : « Le Canada a un besoin urgent en mesures solides afin de revigorer nos capacités scientifiques en matière de biodiversité pour appuyer la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources,

assurer sa position économique concurrentielle et respecter ses obligations dans le cadre de la Stratégie canadienne de la biodiversité et de la Convention sur la diversité biologique. » De plus, depuis 2001, de nombreux rapports ont recommandé d'améliorer la gestion du gouvernement fédéral en matière de science et d'information sur la biodiversité.

3.24 Engagement pour établir l'assise de la science et de l'information sur la biodiversité. En réponse au rapport *Agir ensemble*, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à élaborer :

- une stratégie afin d'améliorer la collecte, la gestion, le partage, l'analyse et l'accessibilité de l'information biologique pour l'automne 2002;
- un programme scientifique et de recherche afin de comprendre et d'aborder de manière plus efficace les causes de la perte de biodiversité ainsi que la conservation et l'utilisation durable des ressources biologiques pour l'automne 2003.

3.25 La stratégie d'amélioration de l'information biologique n'est pas achevée. L'engagement en faveur de l'élaboration d'une stratégie destinée à améliorer l'information biologique pour l'automne 2002 n'a pas été respecté. Des efforts importants du gouvernement fédéral ont été déployés et auraient pu aboutir à une stratégie, mais ils n'ont pas permis de respecter l'engagement pris dans *Agir ensemble*. Ainsi :

- Le gouvernement fédéral, de concert avec d'autres paliers de gouvernement, les universitaires, les entreprises, les groupes autochtones et d'autres parties intéressées, ont déployé des efforts importants en vue de mettre sur pied le Réseau de connaissances et d'innovation pour la biodiversité. Ce réseau proposait de renforcer les moyens dont dispose le Canada pour étudier la biodiversité et gérer l'information biologique, deux secteurs qui sont primordiaux, selon nous, pour respecter la priorité donnée à la science et à l'information dans *Agir ensemble*. Ce réseau n'a toutefois jamais vu le jour.
- En 2001, le ministre fédéral de l'Environnement a reçu un rapport d'un groupe de travail qui recommandait la création d'un Système canadien d'information pour l'environnement (SCIE). Il s'agissait de mettre sur pied un réseau d'information environnementale — incluant la biodiversité. Ce réseau est toujours en voie de mise en œuvre et le volet consacré à la biodiversité n'est pas conçu pour donner suite à l'engagement d'élaborer une stratégie pour l'information biologique.

3.26 En dépit de ces faux départs, la mise en ligne d'information sur la biodiversité a progressé dans une certaine mesure. Le Partenariat fédéral en matière d'information sur la biodiversité (PFIB) a fait siens certains des objectifs du Réseau de connaissances et d'innovation pour la biodiversité dans le domaine de la gestion de l'information relative à la biodiversité.

3.27 Le Partenariat regroupe plusieurs ministères et organismes fédéraux. Sa principale réalisation a été la création d'un site Internet qui donne accès à des données sur près de deux millions de spécimens qui sont conservés dans des collections partout au pays. Ce site, nommé le Système canadien d'information sur la biodiversité (www.cbif.gc.ca), ne donne accès qu'à moins de 5 p. 100 des collections canadiennes sur la biodiversité. En 2004, le budget du Partenariat s'élevait à 527 000 $, qui provenaient de contributions en espèces et en nature de ministères et d'organismes fédéraux. En comparaison, le budget proposé pour le Réseau de connaissances et d'innovation pour la biodiversité s'élevait à 2,4 millions de dollars pour la première année et à près de 4 millions de dollars pour la deuxième année.

3.28 De nombreuses collections fédérales sont difficilement accessibles aux chercheurs sur la biodiversité, parce qu'elles ont des formats différents ou que les informations n'ont pas été saisies dans les bases de données électroniques, faute de moyens.

3.29 Le programme scientifique et de recherche n'est pas achevé. En vue de donner suite à l'engagement pris en faveur de l'élaboration d'un programme scientifique et de recherche pour l'automne 2003, la réunion conjointe des ministres avait approuvé une ébauche de programme. Elle prévoyait 36 « orientations stratégiques » destinées à améliorer la gouvernance, à renforcer les moyens de la communauté scientifique du domaine de la biodiversité, à combler les besoins en recherche et à créer un réseau d'information sur la biodiversité.

3.30 L'objectif pour 2004 était d'établir un ordre de priorité pour les questions traitées dans l'ébauche du programme et de prendre des mesures en ce qui concerne les orientations stratégiques. Environnement Canada a mentionné que cela n'avait pas été fait. Le programme scientifique en matière de biodiversité n'est encore qu'une ébauche et, comme il n'y avait aucun progrès à communiquer à cet égard, les ministres n'en ont pas discuté lors de leur réunion conjointe en 2004.

3.31 Au cours de la vérification, les ministères fédéraux ont donné des exemples d'activités scientifiques en matière de biodiversité qu'ils poursuivaient. L'établissement d'une stratégie relative à l'information biologique et d'un programme scientifique et de recherche, comme cela avait été promis, aurait permis d'appuyer ces initiatives.

Des retards dans la mise en œuvre des engagements à l'égard de la surveillance et des rapports

3.32 En 1998 et en 2000, nous avions constaté qu'il n'existait pas de rapport sur l'état de la biodiversité au Canada. *Agir ensemble* formulait une recommandation touchant l'élaboration, pour l'automne 2002, d'un plan d'activités visant à améliorer la surveillance et l'intégration des données sur la biodiversité de l'ensemble des écosystèmes, et à faciliter la production régulière de rapports sur la situation et les tendances de la biodiversité au Canada à partir de 2005.

3.33 Cependant, la mise en œuvre fédérale de cet engagement ne s'est pas déroulée comme prévu. Environnement Canada nous a fait savoir que la coordination entre les ordres de gouvernement représentait un obstacle majeur à l'élaboration du plan d'activités recommandé dans *Agir ensemble*. En 2002, la réunion conjointe des ministres a plutôt appuyé l'élaboration de deux éléments d'un système national de rapport sur la biodiversité : l'Indice canadien de la biodiversité et un portail Web sur l'état et les tendances de la biodiversité.

3.34 L'Indice canadien de la biodiversité, dirigé en partie par Environnement Canada, vise à brosser un tableau de l'état de la biodiversité au Canada en diffusant partout au pays des évaluations sur la biodiversité qui sont utiles, concises et faciles à comprendre. En 2003, on prévoyait instaurer l'Indice en mars 2005. Cependant, l'Indice est toujours en cours d'élaboration et, selon les prévisions, il ne sera pas prêt à communiquer de l'information sur la biodiversité avant 2006.

3.35 Le Système canadien d'information pour l'environnement (www.cise-scie.ca/biodiversity) a créé un portail Web qui propose des liens vers des rapports sur l'état et les tendances de la biodiversité. Une page Web qui contiendra des indicateurs individuels tirés de ces rapports est également en cours d'élaboration.

3.36 Même si l'Indice canadien de la biodiversité et le portail Web contribuent dans une certaine mesure à l'amélioration des rapports, ils n'améliorent pas la surveillance de la biodiversité qui s'inscrivait aussi dans les priorités définies dans *Agir ensemble*. Cela est troublant

car l'Indice canadien de la biodiversité dépendra en partie des efforts fédéraux uniformes et soutenus de surveillance.

3.37 De nombreuses initiatives de surveillance sont menées au sein des ministères fédéraux. Environnement Canada coordonne également un réseau national d'organisations engagées dans la surveillance dans le cadre de son Réseau d'évaluation et de surveillance écologiques. Des efforts sont déployés pour consolider les données sur la biodiversité qui sont recueillies par les groupes qui forment ce réseau et les mettre à la disposition des décideurs dans un format utile.

3.38 **Il n'y a toujours pas de rapports complets sur la biodiversité au Canada.** Faire rapport sur l'état et les tendances de la biodiversité est primordial pour évaluer l'efficacité des efforts du gouvernement fédéral en vue de préserver et d'utiliser de façon durable la biodiversité, et de repérer les changements importants qui nécessitent des actions. Par ailleurs, un rapport sur l'état de la biodiversité sensibiliserait davantage les Canadiens aux enjeux reliés à la biodiversité.

Le saviez-vous?

Selon Environnement Canada :

- L'industrie forestière et l'agriculture perdent des millions de dollars chaque année en raison des ravageurs et des maladies exotiques et elles dépensent par surcroît des millions de dollars pour des pesticides, fongicides et herbicides afin de lutter contre ces envahisseurs.
- Les espèces aquatiques envahissantes posent aussi des problèmes graves. Ainsi, des dizaines de millions de dollars ont déjà été consacrés à réparer les dommages causés par la moule zébrée.

Selon une étude menée en 2002 par le Service canadien de la faune, environ 24 p. 100 des espèces en péril au Canada peuvent être menacées par des espèces exotiques envahissantes.

Une étude portant sur 16 espèces exotiques envahissantes a permis de faire une estimation prudente qui situe les coûts annuels, au titre des dommages et des mesures de lutte au Canada, entre 12,3 et plus de 34 milliards de dollars.

3.39 Outre l'engagement pris dans *Agir ensemble* de faciliter la production de rapports réguliers sur l'état et les tendances de la biodiversité, la Stratégie canadienne de la biodiversité obligeait le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux et territoriaux à présenter périodiquement des rapports sur l'état de la biodiversité au pays. Cependant, tout comme lors de nos vérifications de 1998 et de 2000, nous avons constaté qu'il n'y avait toujours pas de rapport consolidé et complet sur l'état de la biodiversité au Canada. Il n'y a toujours pas de réponse à la question de base : « Quel est l'état de la biodiversité au Canada? »

3.40 L'examen de deux rapports importants sur la biodiversité fait ressortir certains défis dans la communication de l'information sur l'état et les tendances de la biodiversité :

- *Les indicateurs environnementaux*. Ce rapport publié par Environnement Canada porte sur différentes questions environnementales, notamment sur la biodiversité. La première édition de *Les indicateurs environnementaux* a été publiée en 2003, et la prochaine devrait être publiée en 2005. Environnement Canada reconnaît que les indicateurs utilisés en 2003 ne brossaient pas un tableau fidèle des menaces qui pesaient sur notre biodiversité et ne permettaient pas de savoir dans quelle mesure le Canada protégeait sa biodiversité. Il prévoit faire rapport en utilisant une série plus complète d'indicateurs dans l'édition de 2005.

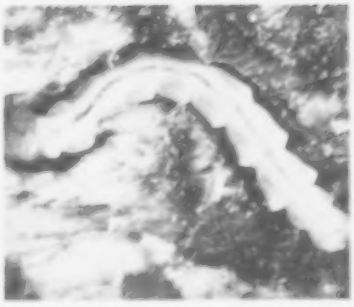
- *Les espèces sauvages*. Ce rapport est préparé conjointement par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux tous les cinq ans. L'édition de 2000 contenait des renseignements sur environ 1 600 espèces, 2 p. 100 des 70 000 espèces et plus recensées au Canada. L'édition de 2005 devrait contenir de l'information sur 5 000 autres espèces. *Les espèces sauvages* se préoccupe de la diversité des espèces et non pas de la biodiversité au niveau des écosystèmes ou de la génétique.

3.41 L'Indice canadien de la biodiversité devrait aussi favoriser la production régulière de rapports sur l'état et les tendances de la biodiversité.

3.42 Certains secteurs mènent des actions de surveillance et font rapport sur la biodiversité. Au fédéral, Agriculture et Agroalimentaire Canada, le Service canadien des forêts de Ressources naturelles Canada, l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et le Service canadien de la faune surveillent tous divers aspects de la biodiversité et présentent des rapports à cet égard. Des actions de surveillance sont aussi effectuées par des administrations provinciales, municipales et locales. Le défi est de coordonner les efforts de manière à ce que tous les aspects importants de la biodiversité soient effectivement surveillés et fassent l'objet de rapports qui soient rigoureux scientifiquement et communiqués de manière utile.

3.43 Outre l'absence de rapport complet sur la biodiversité, il n'y a pas eu non plus de rapport sur les progrès réalisés par le gouvernement fédéral en vue d'atteindre les cinq objectifs fixés dans la Stratégie canadienne de la biodiversité. Nous avons constaté que le Service canadien des forêts, qui relève de Ressources naturelles Canada, a évalué, en 2002, les progrès réalisés par le secteur forestier en vue d'atteindre les objectifs de la Stratégie.

Une larve de l'agrile du frêne (photo du haut) creuse des galeries dans un arbre. Cette espèce envahissante endommage l'arbre hôte et finalement le tue (photo du bas).



Source : David Cappaert, www.forestryimages.org

Source : Agence canadienne d'inspection des aliments

Les espèces exotiques envahissantes : l'heure est venue de mettre en œuvre les plans d'action

3.44 *Agir ensemble* formulait une recommandation à l'égard de l'élaboration d'une ébauche de plan abordant la menace croissante des espèces exotiques envahissantes au Canada pour l'automne 2002.

3.45 Une espèce exotique envahissante est une espèce qui n'est pas originaire d'un écosystème donné et qui menace l'environnement, l'économie ou la société, notamment la santé humaine. L'activité humaine est le principal moyen d'introduction des espèces exotiques.

3.46 L'ébauche du plan de lutte contre les espèces exotiques envahissantes a été publiée avec deux ans de retard, soit en 2004, dans la *Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes*. Environnement Canada, qui a assumé un rôle de coordination pour cette question, a fait savoir qu'il avait tiré plusieurs leçons de l'élaboration de cette stratégie, notamment qu'il fallait consacrer suffisamment de temps aux consultations au sein des différents ordres de gouvernement sur les questions multisectorielles comme les espèces envahissantes.

3.47 *La Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes* ne contient aucune mesure précise pour atteindre ses objectifs clés : la prévention, la détection, l'intervention rapide et la gestion des espèces exotiques envahissantes. Cependant, divers plans d'action, qui devraient prévoir des mesures concrètes de mise en œuvre, sont en cours d'élaboration. Les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux prévoient soumettre à l'approbation des ministres responsables les plans d'action qui portent sur les plantes exotiques envahissantes terrestres et les ravageurs des plantes, les espèces aquatiques envahissantes et les maladies des espèces sauvages en octobre 2005. En février 2005, le budget fédéral a prévu une somme de 85 millions de dollars, sur cinq ans, pour la mise en œuvre de la *Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes*.

Intendance : l'engagement pris a été respecté

3.48 Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires s'étaient engagés à élaborer, pour l'automne 2003, une stratégie d'intendance de la biodiversité qui :

- appuie et tire parti des engagements existants du Plan d'action pancanadien pour l'intendance, qui a reçu l'appui des ministres responsables de la faune;
- accroît la participation à l'intendance de la biodiversité de tous les secteurs de la société canadienne.

3.49 L'intendance représente les diverses mesures prises par les citoyens, les communautés, les entreprises et les organismes sans but lucratif pour contribuer à la conservation des écosystèmes naturels. Un Compendium des activités d'intendance au Canada, fondé sur des renseignements recueillis par Environnement Canada, a été préparé en 2002. Il présente plus de 200 exemples d'intendance qui vont d'un code de conduite national dans le secteur minier à des programmes locaux mis en œuvre par des citoyens pour protéger leurs bassins versants.

3.50 Pour donner suite à l'engagement pris d'élaborer une stratégie d'intendance de la biodiversité, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont approuvé et rendu public en 2002 le Programme d'intendance du Canada. Ce document, qui constitue un énoncé général sur l'importance de l'intendance, fournit des lignes directrices destinées à accroître la participation aux activités d'intendance au Canada. Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'intendance qui a préparé le programme est désormais inactif; des activités d'intendance se poursuivent néanmoins dans tout le pays.

Il est temps de faire le point sur la biodiversité au Canada

3.51 Depuis 1996, le Canada s'appuie sur la Stratégie canadienne de la biodiversité pour donner suite aux engagements qu'il a pris dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique. Depuis près de dix ans et après la publication de deux vérifications par notre Bureau, il est raisonnable de penser que le gouvernement fédéral a eu l'occasion de mettre en œuvre la Stratégie dans les secteurs qui relèvent de lui.

3.52 Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que les problèmes recensés dans les vérifications antérieures persistaient et que plusieurs engagements pris à l'égard des aspects prioritaires de la biodiversité n'avaient pas été respectés (voir la pièce 3.3). Les secteurs que nous avons examinés sont garants de l'efficacité de la mise en œuvre de la Stratégie. Le gouvernement fédéral a certes consacré beaucoup d'efforts à la mise en œuvre de certains volets de la Stratégie, notamment le volet sur les espèces en péril et les travaux effectués par certains ministères sur la biodiversité, mais il ne sait pas dans quelle mesure les cinq objectifs de la Stratégie ont été atteints. Nous avons le sentiment qu'il est temps pour le gouvernement fédéral de faire le point sur les progrès réalisés à l'égard des objectifs de la Stratégie canadienne de la biodiversité et d'évaluer la manière dont la Stratégie est mise en œuvre.

3.53 **Recommandation.** Environnement Canada devrait mener une évaluation des progrès réalisés à l'égard des cinq objectifs de la Stratégie canadienne de la biodiversité. Cette évaluation devrait permettre de déterminer ce qui a été fait, ce qui reste à faire, les leçons qui doivent être tirées et la manière de continuer à réaliser des progrès. Le plan visant à faire progresser la mise en œuvre de la Stratégie devrait prévoir ce qui suit :

- des résultats clairement définis;
- des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés par rapport à ces résultats;

- des échéanciers;
- des rôles et responsabilités clairs;
- les besoins en ressources;
- des mécanismes pour évaluer et communiquer les résultats et procéder aux ajustements nécessaires en vue de favoriser une gestion axée sur les résultats.

Les ministères pourraient utiliser leurs rapports sur les plans et les priorités, leurs rapports sur le rendement et leurs stratégies de

Pièce 3.3 **Sommaire des constatations de la vérification**

Sujet vérifié	Constatations
Modules de biodiversité	Les trois modules qui n'étaient pas achevés en 2000 ne le sont toujours pas. Certains éléments des modules ont été intégrés aux stratégies qui orientent les actions des ministères fédéraux dans le domaine de la biodiversité.
Plan fédéral de mise en œuvre	Tout comme en 2000, il n'y a toujours pas de plan fédéral de mise en œuvre de la Stratégie. Un cadre national (fédéral-provincial-territorial) axé sur les résultats en matière de biodiversité, qui devrait remplacer un plan fédéral de mise en œuvre, fait l'objet de discussions, mais le projet en est encore à ses tout débuts.
Coordination fédérale-provinciale -territoriale	Il y a eu amélioration de la coordination fédérale-provinciale-territoriale depuis notre vérification de 2000. Il n'y a toujours pas cependant de centre ministériel pour la biodiversité. Le cadre national axé sur les résultats en matière de biodiversité qui est proposé pourrait donner naissance à une structure nationale, comme un conseil ministériel officiel, qui serait chargée de surveiller la mise en œuvre de la Stratégie. On a constaté un manque d'engagement et de reddition de comptes au sein de la structure de gouvernance actuelle.
Science et information en matière de biodiversité	Nous avions constaté lors de notre vérification de 2000 un manque de ressources scientifiques fédérales dans le domaine de la biodiversité. Le document *Agir ensemble* formulait une recommandation touchant la préparation d'une stratégie pour mieux gérer l'information sur la biodiversité (pour 2002) et l'élaboration d'un programme scientifique de la biodiversité (pour 2003); ni la stratégie ni le programme n'ont vu le jour.
Surveillance et rapports	Comme nous l'avions constaté en 1998 et en 2000, il n'y a toujours pas de rapport consolidé et complet sur l'état de la biodiversité au Canada, ni de rapport sur la mise en œuvre fédérale de la Stratégie. L'engagement pris s'est traduit par des actions en vue de créer l'Indice canadien de la biodiversité et un portail Web donnant accès à des renseignements sur l'état et les tendances de la biodiversité. L'Indice ne devrait pas, selon ce qui est prévu, être fonctionnel avant 2006. Les efforts faits n'ont pas amélioré la surveillance fédérale de la biodiversité.
Espèces envahissantes	L'engagement pris dans *Agir ensemble* d'élaborer un plan de lutte contre les espèces exotiques envahissantes a été respecté en grande partie grâce à l'approbation de la *Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes* en 2004. Les plans d'action nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie nationale ne sont toutefois pas prévus avant octobre 2005. Le gouvernement fédéral a annoncé une somme de 85 millions de dollars, sur cinq ans, pour financer les programmes de lutte contre les espèces envahissantes dans le budget de février 2005.
Intendance	Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont respecté leur engagement d'élaborer une stratégie d'intendance de la biodiversité pour 2003. Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'intendance est actuellement inactif. Par ailleurs, d'autres activités d'intendance se poursuivent partout au Canada.

développement durable pour présenter les efforts qu'ils ont faits en vue de faire progresser la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité.

Réponse du Ministère. Le Ministère est d'accord. La Stratégie canadienne de la biodiversité (SCB), adoptée en 1996, continue d'être largement appuyée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, qui s'en servent comme cadre d'orientation. Plusieurs provinces ont maintenant, ou sont en train d'élaborer, des stratégies de biodiversité en s'inspirant de la SCB. De 1996 à 2000, le gouvernement fédéral a produit un certain nombre de rapports qui présentaient les plans de mise en œuvre fédéraux dans des domaines clés comme la foresterie, la faune, l'agriculture et les zones protégées. Depuis peu, l'approche fédérale consiste à intégrer la biodiversité dans les cadres stratégiques et les cadres de planification sectoriels et intersectoriels comme le Plan d'action sur les océans, la Stratégie nationale sur les forêts, le Cadre stratégique pour l'agriculture et la nouvelle *Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes*. Des mesures importantes ont également été prises pour protéger les espèces en péril, à l'aide de nouvelles lois fédérales, ainsi que pour conserver les zones d'importance écologique, grâce à l'amélioration substantielle apportée aux réseaux de zones protégées et au soutien de l'intendance de l'habitat.

Étant donné qu'un bon nombre de questions relatives à la biodiversité nécessitent une coordination des efforts, Environnement Canada a accordé la priorité à l'élaboration d'un programme commun avec des partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi qu'à l'obtention de la participation du secteur privé, de la communauté de la conservation et des organisations autochtones. En 2000, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont accepté de collaborer afin de respecter un certain nombre de priorités liées à la mise en œuvre intersectorielle. *La Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes* et le programme d'intendance du Canada sont deux résultats de cette collaboration. Plus récemment, en juin 2005, les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de la Faune, de la Foresterie, des Pêches et de l'Aquaculture ont accepté de collaborer à l'élaboration d'un cadre axé sur les résultats afin de mettre en œuvre la Stratégie canadienne de la biodiversité et d'en évaluer les progrès de façon mieux ciblée. L'élaboration conjointe de ce cadre sera coordonnée par Environnement Canada et sera précédée d'un examen des progrès de haut niveau, d'un examen plus technique et d'un processus de consultation qui viseront à documenter les résultats en matière de biodiversité ainsi qu'à fournir une base crédible à cet égard.

Le cadre de mise en œuvre comprendra des résultats mesurables, des délais, des indicateurs et un mécanisme de suivi et de rapports. Le cadre, qui devra être terminé à l'automne 2006, servira de base pour la présentation de rapports aux Canadiens sur le rendement du Canada en matière de conservation de la biodiversité et sur les avantages économiques et sociaux connexes.

Conclusion

3.54 Malheureusement, l'impulsion donnée au début des années 90 par la ratification de la Convention sur la diversité biologique s'essouffle à plusieurs égards. La Stratégie canadienne de la biodiversité aura bientôt dix ans, et c'est notre troisième vérification sur la mise en œuvre fédérale de la Stratégie. Nous avons constaté que les problèmes recensés au cours de nos vérifications antérieures persistent et que plusieurs engagements à l'égard de questions prioritaires dans le domaine de la biodiversité n'ont toujours pas été respectés.

3.55 Nous avons de nouveau constaté qu'il n'y avait pas de plan fédéral de mise en œuvre. Une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration, mais elle en est encore à ses tout débuts. Cette nouvelle stratégie vise à élaborer un cadre national axé sur les résultats en matière de biodiversité à partir de contributions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

3.56 Les engagements pris en faveur de l'amélioration des moyens dont dispose le Canada pour comprendre la biodiversité et gérer l'information à cet égard n'ont pas été respectés. Un programme scientifique de la biodiversité est encore à l'état d'ébauche, en dépit de nombreuses demandes d'amélioration des moyens scientifiques et de l'information dans le domaine de la biodiversité qui ont été formulées. Il n'y a toujours pas de rapport complet sur l'état de la biodiversité au Canada. Faute de connaître l'état de sa propre biodiversité, ou d'en comprendre la complexité ou l'état au fil du temps, le gouvernement fédéral est limité dans sa capacité de surveiller l'état de sa biodiversité, d'aider à la conserver, de l'utiliser de façon durable et de respecter les engagements qu'il a pris en vue de réduire le taux de perte de la biodiversité. Il ne s'agit pas de problèmes mineurs : la biodiversité contribue directement à la qualité de vie des Canadiens, sur le plan de la santé et de l'économie.

À propos de la vérification

Objectif

Cette vérification de suivi a pour objectif de mesurer les progrès réalisés par le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de certains volets de la Stratégie canadienne de la biodiversité.

Étendue et méthode

La présente vérification portait sur les progrès réalisés par rapport aux priorités définies dans le rapport de septembre 2001 du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la biodiversité, *Agir ensemble*, et aux principales observations formulées dans notre rapport de vérification de 1998, auxquelles on n'avait toujours pas donné suite lors de notre suivi de 2000.

La vérification était axée sur les progrès réalisés par le gouvernement fédéral par rapport aux quatre actions prioritaires, à mener sous le signe de la collaboration, décrites dans *Agir ensemble* :

- établir l'assise de la science et de l'information sur la biodiversité,
- surveiller et faire rapport sur l'état et les tendances de la biodiversité,
- lutter contre la menace des espèces exotiques envahissantes,
- faire participer les Canadiens à l'intendance de la biodiversité.

Nous avons examiné les mesures prises par le gouvernement fédéral pour donner suite aux principales observations suivantes de nos vérifications de 1998 et de 2000 sur la mise en œuvre de la Stratégie :

- état d'avancement des modules de biodiversité;
- état d'avancement du plan fédéral de mise en œuvre;
- coordination fédérale-provinciale-territoriale.

Nous avons fait le suivi des observations de notre vérification de 2000, qui portaient sur la science et la capacité du gouvernement fédéral de faire un rapport sur l'état de la biodiversité, dans notre examen des priorités connexes d'*Agir ensemble*.

Nous avons mené des entrevues avec certains fonctionnaires au sein de ministères, examiné les documents pertinents aux assertions faites durant les entrevues et interrogé certains groupes externes.

Les ministères et organismes visés par le suivi sont Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada, Transports Canada et l'Agence Parcs Canada.

Certains renseignements quantitatifs utilisés dans le présent chapitre sont tirés de diverses sources fédérales ou autres, qui sont indiquées dans le texte. Nous sommes satisfaits du caractère raisonnable des données, compte tenu de l'utilisation qui en est faite dans le chapitre. Il faut cependant savoir que les données n'ont pas été vérifiées, sauf indications contraires.

Critères

Nous nous attendions à ce que les ministères et organismes fédéraux chargés de la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité aient élaboré un plan fédéral de mise en œuvre de la Stratégie. Nous nous attendions aussi à ce que les ministères et organismes fédéraux chargés de la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité aient fait des progrès satisfaisants en vue de régler les problèmes recensés dans notre suivi de 2000 et de mettre en œuvre les priorités définies dans le rapport de 2001 intitulé *Agir ensemble*.

Équipe de vérification

Directeurs principaux : Sylvain Ricard, John Affleck
Directeur : Jim McKenzie
Auteur du chapitre : John Morales

Véronique Duguay
Mathieu Germain
Erick Ordeman

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

La recommandation formulée au chapitre 3 est présentée ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Il est temps de faire le point sur la biodiversité au Canada	
3.53 Environnement Canada devrait mener une évaluation des progrès réalisés à l'égard des cinq objectifs de la Stratégie canadienne de la biodiversité. Cette évaluation devrait permettre de déterminer ce qui a été fait, ce qui reste à faire, les leçons qui doivent être tirées et la manière de continuer à réaliser des progrès. Le plan visant à faire progresser la mise en œuvre de la Stratégie devrait prévoir ce qui suit : • des résultats clairement définis; • des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés par rapport à ces résultats; • des échéanciers; • des rôles et responsabilités clairs; • les besoins en ressources; • des mécanismes pour évaluer et communiquer les résultats et procéder aux ajustements nécessaires en vue de favoriser une gestion axée sur les résultats. Les ministères pourraient utiliser leurs rapports sur les plans et les priorités, leurs rapports sur le rendement et leurs stratégies de développement durable pour présenter les efforts qu'ils ont faits en	Le Ministère est d'accord. La Stratégie canadienne de la biodiversité (SCB), adoptée en 1996, continue d'être largement appuyée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, qui s'en servent comme cadre d'orientation. Plusieurs provinces ont maintenant, ou sont en train d'élaborer, des stratégies de biodiversité en s'inspirant de la SCB. De 1996 à 2000, le gouvernement fédéral a produit un certain nombre de rapports qui présentaient les plans de mise en œuvre fédéraux dans des domaines clés comme la foresterie, la faune, l'agriculture et les zones protégées. Depuis peu, l'approche fédérale consiste à intégrer la biodiversité dans les cadres stratégiques et les cadres de planification sectoriels et intersectoriels comme le Plan d'action sur les océans, la Stratégie nationale sur les forêts, le Cadre stratégique pour l'agriculture et la nouvelle *Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes*. Des mesures importantes ont également été prises pour protéger les espèces en péril, à l'aide de nouvelles lois fédérales, ainsi que pour conserver les zones d'importance écologique, grâce à l'amélioration substantielle apportée aux réseaux de zones protégées et au soutien de l'intendance de l'habitat. Étant donné qu'un bon nombre de questions relatives à la biodiversité nécessitent une coordination des efforts, Environnement Canada a accordé la priorité à l'élaboration d'un programme commun avec des partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi qu'à l'obtention de la participation du secteur privé, de la communauté de la conservation et des organisations autochtones. En 2000, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont accepté de collaborer afin de respecter un certain nombre de priorités liées à la mise en œuvre intersectorielle. *La Stratégie nationale sur les espèces exotiques envahissantes* et le programme d'intendance du Canada sont deux résultats de cette collaboration. Plus récemment, en juin 2005, les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de la Faune, de la Foresterie,

Recommandation	Réponse du Ministère
vue de faire progresser la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité. **(3.51-3.52)**	des Pêches et de l'Aquaculture ont accepté de collaborer à l'élaboration d'un cadre axé sur les résultats afin de mettre en œuvre la Stratégie canadienne de la biodiversité et d'en évaluer les progrès de façon mieux ciblée. L'élaboration conjointe de ce cadre sera coordonnée par Environnement Canada et sera précédée d'un examen des progrès de haut niveau, d'un examen plus technique et d'un processus de consultation qui viseront à documenter les résultats en matière de biodiversité ainsi qu'à fournir une base crédible à cet égard. Le cadre de mise en œuvre comprendra des résultats mesurables, des délais, des indicateurs et un mécanisme de suivi et de rapports. Le cadre, qui devra être terminé à l'automne 2006, servira de base pour la présentation de rapports aux Canadiens sur le rendement du Canada en matière de conservation de la biodiversité et sur les avantages économiques et sociaux connexes.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2005
Chapitre 1	Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
Chapitre 2	L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
Chapitre 3	La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
Chapitre 4	La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
Chapitre 5	L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
Chapitre 6	L'approvisionnement écologique
Chapitre 7	Les stratégies de développement durable
Chapitre 8	Les pétitions en matière d'environnement

2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 4

La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-4F
ISBN 0-662-74889-1

Chapitre

4

La salubrité de l'eau potable
Responsabilités fédérales

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

L'importance de la salubrité de l'eau potable 5
Qu'entend-on par eau potable? 5
Le rôle du gouvernement fédéral en matière d'eau potable 5
Vérifications antérieures 7
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 9

L'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* 9
Le processus d'élaboration et d'examen des recommandations est lent 10
Un arriéré de recommandations à examiner 14
Santé Canada doit continuer de promouvoir les Recommandations 16

La conformité du gouvernement fédéral aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* 16
Les procédures ministérielles manquent d'uniformité 16
Une combinaison de méthodes d'analyse bactériologique dans les emplacements retenus 18
Le besoin d'une orientation claire au niveau central 19

L'eau potable à bord des trains de voyageurs, des avions et des navires de croisière 21
Il n'y a aucune inspection de l'eau potable à bord des avions 22
Les lacunes et les incohérences de la méthode d'inspection de Santé Canada 23

L'état d'avancement du Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral 26

Conclusion 28

À propos de la vérification 30

Annexes

A. Progrès réalisés à l'égard des engagements relatifs à l'eau potable dans les stratégies de développement durable 33
B. Tableau des recommandations 34

La salubrité de l'eau potable
Responsabilités fédérales

Points saillants

Objet

Au Canada, la responsabilité de la salubrité de l'eau potable est partagée. Les gouvernements provinciaux et territoriaux détiennent la principale responsabilité législative pour réglementer l'approvisionnement du public en eau potable. Pour sa part, le gouvernement fédéral doit assurer la salubrité de l'eau potable fournie aux collectivités des Premières nations; sur les bases militaires, dans les parcs nationaux et dans les installations fédérales; et à bord des véhicules de transport tels que les trains de voyageurs, les avions et les navires de croisière se déplaçant d'une province à l'autre et à l'étranger. Par ailleurs, le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan dans un domaine connexe, soit l'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*.

Au cours de la présente vérification, nous avons examiné le processus suivi par le gouvernement fédéral afin d'élaborer les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous avons aussi vérifié si le gouvernement s'acquitte de son obligation, prévue dans le *Code canadien du travail*, de veiller à ce que l'eau potable que consomment ses employés soit conforme à ces recommandations. Nous avons donc examiné si six ministères et organismes fédéraux clés effectuent les analyses obligatoires ayant pour objet de détecter la présence de bactéries dans l'eau de consommation, analyses qui sont essentielles pour protéger la santé humaine. De plus, nous nous sommes penchés sur les activités de Santé Canada visant l'inspection de l'eau potable fournie à bord des véhicules de transport.

Nous traitons, dans le chapitre 5 du présent rapport, de la question de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Pertinence

Les responsabilités fédérales en matière d'eau potable peuvent avoir des répercussions sur des millions de gens, dont les employés et les voyageurs. L'eau potable est exempte de contaminants microbiologiques et le niveau des contaminants chimiques qu'elle contient n'est pas dommageable pour la santé humaine. L'eau potable

contaminée peut avoir des conséquences désastreuses sur la santé publique, comme dans le cas de l'incident tragique survenu en 2000 à Walkerton, en Ontario.

Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* sont importantes pour la protection de la santé des Canadiennes et des Canadiens parce qu'elles décrivent les contaminants que tout système d'approvisionnement en eau (public, semi-public et privé) devrait éliminer, ou réduire à des niveaux acceptables, pour fournir une eau qui soit la plus propre, la plus salubre et la plus fiable possible. Les Recommandations établissent les limites acceptables pour les caractéristiques chimiques, microbiologiques, physiques et radiologiques de l'eau potable.

Constatations

- Afin d'élaborer les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, Santé Canada dirige un processus auquel participent les provinces et les territoires, qui est consultatif, transparent et fondé sur le risque et les connaissances scientifiques. Ce processus est cependant toujours lent. En effet, il faut souvent cinq ans ou plus pour élaborer de nouvelles recommandations ou pour revoir les recommandations existantes. Dans le discours du Trône de 2002, le gouvernement s'est engagé à accélérer les travaux qu'il exécute avec les provinces pour améliorer les Recommandations. Sur 83 recommandations concernant les paramètres chimiques ou physiques, environ 50 pourraient devoir être mises à jour pour refléter l'état actuel de la science. Au rythme actuel toutefois, il faudrait au moins dix ans pour éliminer cet arriéré. De plus, si de nouveaux contaminants devaient être ajoutés à cette liste, l'élimination de l'arriéré pourrait être encore plus problématique.
- Les six ministères et organismes fédéraux que nous avons examinés sont tous assujettis au *Code canadien du travail*, mais leurs politiques, leurs procédures et leurs exigences en matière de salubrité de l'eau potable diffèrent : certaines sont détaillées, tandis que d'autres sont incomplètes ou imprécises. C'est pourquoi nous avons trouvé différentes procédures d'analyse bactériologique dans les 35 emplacements choisis pour notre vérification. Cette grande variabilité de la conformité aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* montre l'absence d'une orientation centrale dans les domaines de compétence fédérale. Pour ce qui est des sites où une contamination bactériologique a été détectée, les ministères responsables ont pris des mesures correctives.

- En vertu du *Règlement sur l'eau potable des transports en commun*, Santé Canada est tenu d'inspecter la qualité de l'eau à bord des trains de voyageurs, des avions et des navires de croisière. Nous avons constaté que le Ministère inspecte l'eau à bord des navires de croisière et des trains, mais non dans les avions en raison de questions de financement. Santé Canada ne peut donc pas garantir aux millions de voyageurs canadiens que l'eau à bord des avions est potable.
- Le Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral de 2004 constitue un premier pas vers l'élaboration d'une stratégie fédérale cohérente pour régler les questions relatives à l'eau, y compris celles qui touchent la santé humaine. Toutefois, même si, en 2003, le gouvernement fédéral a déclaré que l'eau était une priorité de développement durable, il est difficile de définir où en est actuellement le Cadre, et son avenir est incertain. Les hauts fonctionnaires qui ont préparé le Cadre ne se sont pas réunis depuis plus d'un an et les prochaines étapes concernant l'utilisation du Cadre ne sont pas encore bien définies.

Réaction des ministères. Tous les ministères concernés par cette vérification ont exprimé leur accord avec nos recommandations. Tous les ministères, sauf un, ont fourni des réponses substantielles dans lesquelles ils décrivent les mesures qu'ils prévoient de prendre pour répondre à nos recommandations. Toutefois, la réponse donnée par Environnement Canada sur le Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral n'aborde pas pleinement les détails de notre recommandation.

Introduction

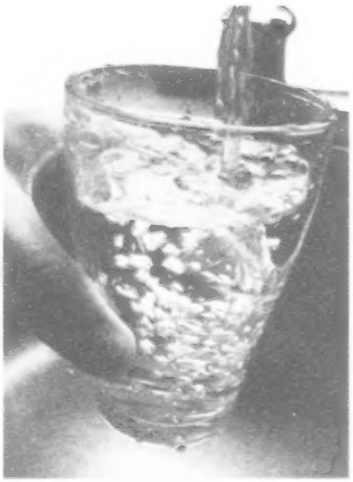
L'importance de la salubrité de l'eau potable

4.1 Un approvisionnement en eau propre, salubre et fiable est essentiel à la santé humaine. Dans de nombreuses régions du monde, l'eau de consommation n'est pas encore traitée et elle transporte des agents responsables de maladies d'origine hydrique et de décès. Au Canada et dans d'autres pays industrialisés, la purification de l'eau potable municipale a en grande partie éliminé les maladies transmises par l'eau. Mais il n'y a pas place pour la complaisance, comme en témoignent les incidents survenus en 2000 à Walkerton, en Ontario, et en 2001, à North Battleford, en Saskatchewan. Les habitants de ces collectivités ont été malades après avoir bu de l'eau contaminée par des micro-organismes dangereux. Certaines maladies ont eu des conséquences à long terme et d'autres ont même été fatales. Des avis de faire bouillir l'eau sont encore diffusés occasionnellement dans les municipalités du Canada.

Avis de faire bouillir l'eau
Recommandation de porter à faire bouillir pendant au moins une minute l'eau utilisée pour la consommation humaine.

Qu'entend-on par eau potable?

4.2 Pour être potable, l'eau doit être exempte de contaminants microbiologiques et le niveau de ses contaminants chimiques ne doit pas être dommageable pour la santé. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de comprendre et de gérer globalement les diverses composantes du système d'approvisionnement en eau — de la protection à la source, au traitement et à la distribution de l'eau potable aux consommateurs. C'est le fondement de « l'approche à barrières multiples » du Canada, qui reconnaît les liens entre les questions relatives à la santé et à l'environnement et préconise l'intégration des initiatives d'amélioration de la santé publique aux initiatives de protection de l'environnement naturel. L'objectif principal de cette approche est de réduire le risque de contamination de l'eau potable par la mise en place de systèmes de protection — comme les mesures de protection à la source ainsi que le traitement et la surveillance de l'eau — entre le consommateur de l'eau et les facteurs de contamination réels et éventuels.



Pour être potable, l'eau doit être exempte de contaminants microbiologiques et le niveau d'autres contaminants doit être acceptable.

Le rôle du gouvernement fédéral en matière d'eau potable

4.3 **Responsabilité partagée.** Au Canada, la salubrité de l'eau potable est une responsabilité partagée. Aux termes de la loi, la réglementation de l'approvisionnement du public en eau potable est généralement un domaine de compétence provinciale et territoriale.

Les municipalités surveillent habituellement le fonctionnement quotidien de même que l'entretien des installations de traitement de l'eau et de l'infrastructure de distribution.

Le saviez-vous?

- Le pourcentage de Canadiens qui s'approvisionnent à une source d'eau municipale : **environ 75 p. 100**
- Le nombre d'installations de traitement des eaux municipales au Canada qui traitent l'eau des lacs, des rivières et des sources d'eau souterraine : **environ 4 000**
- Le nombre d'éclosions de maladies d'origine hydrique signalées au Canada entre 1974 et 1996 : **160 (touchant environ 8 000 personnes)**
- Le nombre de jours faisant l'objet d'un avis de faire bouillir l'eau dans les municipalités du Canada : **2 454 en 1993 et 3 100 en 1998 — une augmentation de 24 p. 100**

4.4 Le gouvernement fédéral doit assurer la salubrité de l'eau potable fournie aux collectivités des Premières nations; sur les bases militaires, dans les parcs nationaux et dans les lieux historiques, dans les établissements correctionnels fédéraux, aux points d'entrée, dans les missions du Canada à l'étranger et dans d'autres installations fédérales; et à bord des trains de voyageurs, des avions et des navires de croisière se déplaçant d'une province à l'autre et à l'étranger. Ces responsabilités peuvent avoir des répercussions sur des millions de gens, dont les employés et les voyageurs. L'Agence canadienne d'inspection des aliments est responsable de l'application de la *Loi sur les aliments et drogues* en ce qui concerne la qualité de l'eau embouteillée (l'eau embouteillée ne faisait pas partie de cette vérification). Par ailleurs, le gouvernement fédéral appuie les provinces et les territoires de nombreuses façons, notamment par des projets scientifiques et de recherche, l'élaboration de lignes directrices nationales sur l'eau, le financement des infrastructures municipales et des stratégies de prévention de la pollution de l'eau.

4.5 ***Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada.*** Santé Canada dirige l'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. À cette fin, il fournit son expertise scientifique et assure la coordination avec les provinces et les territoires. Le Comité fédéral-provincial-territorial (FPT) sur l'eau potable a le mandat de mettre à jour les Recommandations et d'élaborer de nouvelles recommandations issues des évaluations des risques. Ce comité existe sous une forme ou une autre depuis le milieu des années 1970.

Recommandation — Spécification de la concentration maximale acceptable d'un contaminant dans l'eau potable. La documentation appuyant une recommandation comprend les sources d'exposition, les méthodes de détection, les contaminants qui peuvent être retirés en utilisant la technologie de traitement disponible, et les effets potentiels sur la santé.

4.6 Les Recommandations portent sur 165 paramètres microbiologiques, physiques, chimiques et radiologiques présents dans l'eau potable, qui doivent être éliminés ou réduits à un niveau acceptable pour garantir la protection de la santé humaine. Les fournisseurs d'eau potable au Canada se servent de ces Recommandations qui constituent une partie importante de l'approche à barrières multiples adoptée pour protéger l'eau potable.

4.7 **L'obligation du gouvernement fédéral de garantir la salubrité de l'eau potable.** Le gouvernement fédéral doit assurer la salubrité de l'eau sur les bases militaires, dans les parcs nationaux et dans d'autres installations fédérales. Cette obligation de fournir de l'eau potable aux employés fédéraux découle du *Code canadien du travail* et de sa

réglementation. Aux termes du *Code*, l'eau potable est définie comme de l'eau qui est conforme aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*.

Conseil national mixte — Tribune où les membres, dont les agents négociateurs de la fonction publique et les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, peuvent parler ensemble des grands enjeux relatifs aux relations de travail et trouver des solutions collectives aux problèmes en milieu de travail.

4.8 En 1989, par l'intermédiaire du Conseil national mixte, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a publié la Directive sur l'hygiène. Celle-ci réitère l'obligation d'appliquer les Recommandations dans les immeubles du gouvernement fédéral occupés par des fonctionnaires fédéraux. Dans le cas des immeubles qui n'appartiennent pas au gouvernement fédéral mais où travaillent des fonctionnaires fédéraux, la Directive sur l'hygiène précise que les Recommandations doivent être appliquées « dans la mesure où il est possible de le faire ».

Véhicule — Tout avion, train, navire, véhicule automobile ou autre mode de transport utilisé dans le service international, le service interprovincial, la navigation sur la mer ou sur les côtes du Canada, dans les baies, golfes et ports à eau de mer du Canada, et sur les eaux des Grands Lacs et autres eaux navigables du Canada.

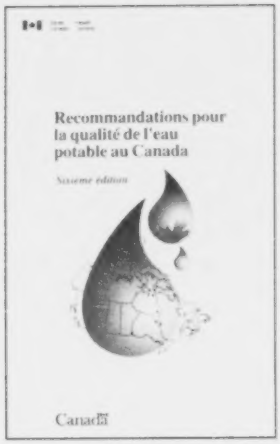
Transporteur public — Tout propriétaire d'un véhicule ou tout employé ou agent qui en fait l'exploitation.

4.9 **La responsabilité du gouvernement fédéral concernant l'eau potable à bord des véhicules de transport.** Selon la *Loi sur le ministère de la Santé*, Santé Canada doit assumer le devoir et le rôle de protéger la santé des Canadiens à bord des trains de voyageurs, des avions et des navires de croisière et dans leurs services auxiliaires tels que les gares et les aéroports. Le *Règlement sur l'eau potable des transports en commun* traite de la fourniture et du traitement de l'eau utilisée pour boire ou préparer les aliments à bord des véhicules exploités par les transporteurs publics. Selon ce règlement, Santé Canada a le pouvoir et l'obligation d'inspecter la qualité de l'eau potable à bord des véhicules soumis à l'autorité du Parlement.

Vérifications antérieures

4.10 La commissaire à l'environnement et au développement durable a déjà effectué deux vérifications qui ont donné lieu à des recommandations sur la qualité de l'eau potable. En 2001, dans la vérification portant sur le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, elle recommandait que Santé Canada énonce clairement ses responsabilités dans le bassin en matière de protection de la santé humaine contre les contaminants potentiels de l'eau potable. En 2003, dans la vérification de la sécurité et de l'accès sur le marché des pesticides, elle recommandait que Santé Canada et Environnement Canada veillent à déterminer le besoin d'élaborer des recommandations à jour sur la qualité de l'eau en ce qui a trait aux pesticides présentant les plus grands risques pour les Canadiennes et les Canadiens et leur environnement, et à appuyer l'élaboration de telles recommandations.

4.11 De plus, une pétition en matière d'environnement soumise en vertu de l'article 22 de la *Loi sur le vérificateur général* demandait que le



Document publié par Santé Canada

ministre fédéral de la Santé et le ministre de l'Environnement revoient la recommandation pour la qualité de l'eau potable concernant le trichloroéthylène (TCE) et qu'ils s'occupent immédiatement du problème de contamination de l'eau potable par le TCE dans le canton de Beckwith, en Ontario. La commissaire a vérifié la réponse du gouvernement fédéral à cette pétition et en a traité dans les chapitres sur les pétitions en matière d'environnement de ses rapports de 2001 et de 2003.

Objet de la vérification

4.12 Notre vérification avait pour objet de répondre aux questions suivantes :

- Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* sont-elles élaborées selon un processus fondé sur les connaissances scientifiques, le risque, la transparence et la consultation, et les délais d'exécution raisonnables?
- Le gouvernement fédéral s'acquitte-t-il de son obligation légale de s'assurer que l'eau potable que consomment ses employés est conforme aux Recommandations?
- Comment le gouvernement fédéral gère-t-il et surveille-t-il la qualité de l'eau potable utilisée à bord des véhicules effectuant des déplacements interprovinciaux et internationaux, soit les trains de voyageurs, les avions et les navires de croisière?
- Les ministères retenus ont-il accompli des progrès concernant les engagements en matière d'eau potable qu'ils ont pris dans leur stratégie de développement durable? Quel est l'état d'avancement du Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral (une initiative fédérale sur l'eau)?
- Santé Canada a-t-il donné suite aux recommandations choisies et aux principales observations des vérifications antérieures?

4.13 Nous avons évalué tout au long du présent chapitre les progrès réalisés à l'égard des engagements liés à l'eau potable qui ont été pris dans les stratégies de développement durable. Cette évaluation est résumée à l'annexe A.

4.14 La question de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations est traitée dans le chapitre 5 du présent rapport. Puisque notre vérification était centrée sur des questions liées à la qualité de l'eau potable, nous n'avons pas examiné le rendement du gouvernement fédéral concernant l'application des dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues* à la qualité de l'eau embouteillée.

4.15 Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

L'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*

4.16 Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* communiquent aux fournisseurs d'eau potable canadiens la concentration maximale acceptable de contaminants pouvant être utilisée comme cible de traitement afin d'obtenir une eau potable propre, salubre et fiable pour la consommation humaine. Santé Canada dirige l'élaboration des Recommandations. Le Ministère met à profit les connaissances scientifiques et la consultation afin d'évaluer l'exposition des Canadiens aux contaminants présents dans l'eau, déterminer leurs répercussions sur la santé humaine et recommander des méthodes de rechange efficientes pour le traitement de l'eau. Le Ministère a réitéré son intention de poursuivre ses travaux à cet égard dans sa stratégie de développement durable de 2004.

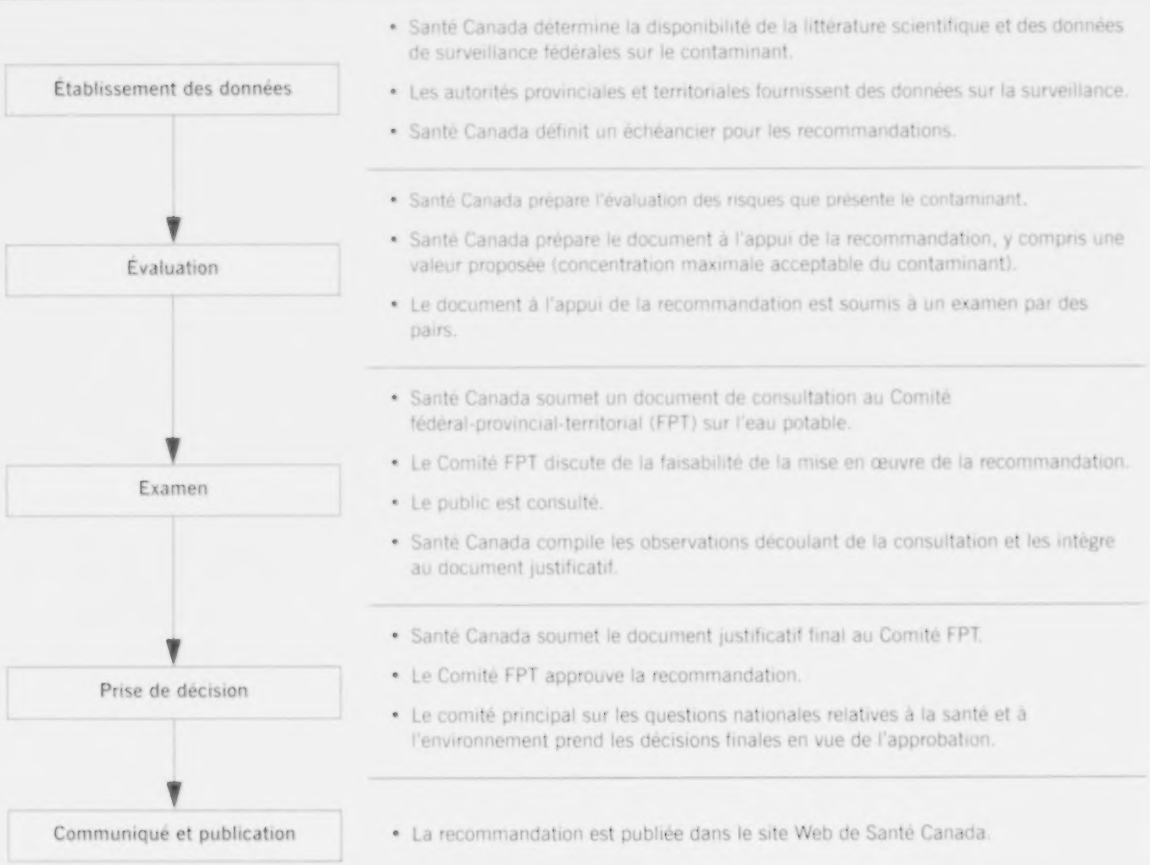
4.17 Santé Canada appuie les provinces et les territoires. Santé Canada fournit des services de secrétariat technique au Comité FPT sur l'eau potable et, à ce titre, il collabore avec les provinces et les territoires dans le but de recueillir un consensus sur les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Les provinces et les territoires peuvent alors appliquer les Recommandations dans leurs contextes respectifs. Le Ministère a indiqué que les provinces et les territoires utilisent les Recommandations de diverses façons. Certains les considèrent comme des directives générales et d'autres comme des objectifs de qualité de l'eau à atteindre ou encore des normes qu'il faut respecter pour se conformer à leurs lois. Certaines provinces ont adopté la totalité des Recommandations et d'autres celles qui répondent à leurs besoins.

4.18 Les Recommandations sont-elles fiables? Santé Canada a établi un processus détaillé pour l'élaboration des nouvelles recommandations et l'examen des recommandations actuelles qui doivent être mises à jour (voir la pièce 4.1). Il s'agit d'un processus consultatif, transparent et fondé sur le risque et les connaissances scientifiques (voir la pièce 4.2).

Le processus d'élaboration et d'examen des recommandations est lent

4.19 Selon Santé Canada, il faudrait de deux à trois ans pour élaborer ou examiner une recommandation, de l'établissement des données à l'approbation finale et à la publication. Nous avons toutefois constaté que l'examen de la recommandation pour l'aluminium avait duré quatre ans et que celui pour l'*Escherichia coli* (*E. coli*) avait duré sept ans. De plus, cela fait huit ans que le Comité FPT a entrepris l'examen de la recommandation pour l'arsenic, mais il n'a pas encore dépassé l'étape de la consultation publique.

Pièce 4.1 Processus adopté par Santé Canada pour élaborer et mettre à jour les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*



Source : Adaptation d'un document de Santé Canada

4.20 Dans sa stratégie de développement durable de 2001, Santé Canada s'était engagé à élaborer ou à mettre à jour au moins six recommandations au plus tard à la fin de mars 2004. Pour le Ministère, cet engagement signifiait que l'étape de l'évaluation des recommandations serait achevée à cette date et que celles-ci pourraient faire l'objet de consultations publiques. Après cette étape

Pièce 4.2 **Nos observations sur le processus adopté par Santé Canada pour élaborer et mettre à jour les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada***

Observations
Évaluation des risques
• Les évaluations des risques pour la santé prennent en compte les études toxicologiques (animaux) et épidémiologiques (humains) traitant des effets sur la santé, dont le cancer, et des effets sur la reproduction et le développement.
• La documentation produite pour chaque recommandation mentionne les risques pour la santé, les sources d'exposition possibles et le niveau d'élimination des contaminants qu'il est possible d'obtenir à l'aide de la technologie existante.
Examen des connaissances scientifiques
• Chaque recommandation est établie après un examen approfondi de la documentation et des données de recherche sur des aspects tels que les sources du contaminant dans l'environnement, les données nationales sur l'exposition, les méthodes de détection et les techniques de traitement.
• Santé Canada valide son évaluation scientifique à l'aide d'un processus d'examen par les pairs et de la rétroaction obtenue d'organisations comme l'Association canadienne des eaux potables et usées, la United States Environmental Protection Agency (l'agence américaine de protection de l'environnement) et l'Organisation mondiale de la santé.
• Santé Canada et Environnement Canada ont des mécanismes actifs d'échange d'information scientifique sur l'eau.
Transparence
• Santé Canada administre deux sites Web qui renseignent les Canadiens sur les questions actuelles concernant l'eau potable et la santé (*Votre santé et vous* et *Parlons d'eau*).
• Santé Canada affiche dans son site Web de l'information sur les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, par exemple les discussions, les débats et les décisions du Comité FPT, la documentation à l'appui des Recommandations et les demandes de consultation publique.
• Les Canadiens peuvent s'abonner à un bulletin électronique et recevoir les dernières nouvelles sur les Recommandations par courriel.
Consultation
• Santé Canada élabore les Recommandations en consultation continue avec les parties intéressées des provinces et des territoires.
• Santé Canada demande à des experts externes d'examiner l'évaluation des risques pour la santé de chaque recommandation.
• Chaque recommandation fait l'objet de consultations publiques.

du processus (voir la pièce 4.1), le Comité FPT se charge principalement de l'approbation des recommandations. En se fondant sur cette interprétation, nous avons constaté que Santé Canada avait respecté la date limite de mars 2004 fixée pour l'achèvement de l'étape de l'évaluation de six recommandations. Par contre, nous avons relevé que pour cinq d'entre elles, l'étape de l'évaluation avait commencé entre 1994 et 1999, soit bien avant l'engagement pris en 2001. Tout compte fait, l'étape de l'évaluation de ces recommandations, qui représente seulement une partie du processus, s'est échelonnée sur une période de trois à sept ans. Cette seule étape dépasse donc amplement le délai de deux à trois ans que Santé Canada s'est accordé pour mener à terme tout le processus. De plus, la période de consultation de même que la prise de décision et l'approbation par le Comité FPT ont retardé d'encore quatre ans, dans certains cas, la publication des recommandations.

4.21 Le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas encore fixé d'échéances internes précises pour terminer l'évaluation des recommandations. À notre avis, le processus d'élaboration des recommandations affiche toujours la même lenteur. Il retarde donc l'élaboration de nouvelles recommandations et l'examen des recommandations actuelles pour des contaminants pour lequels Santé Canada et le Comité FPT ont déterminé qu'ils représentaient une menace pour la santé humaine.

4.22 Recommandation. Santé Canada devrait établir des échéances internes précises pour l'élaboration et la mise à jour des recommandations sur l'eau potable et poursuivre sa collaboration avec le Comité fédéral-provincial-territorial en vue de trouver des moyens d'accélérer le processus d'approbation de ces recommandations. Les facteurs qui entravent l'approbation et la publication des recommandations devraient être communiqués aux Canadiens de façon transparente.

Réponse de Santé Canada. Au cours des dernières années, Santé Canada a amplifié le processus d'élaboration des recommandations afin de parvenir à élaborer de cinq à sept recommandations par année. Il a été convenu en tenant compte du fait qu'il faut de deux à trois ans pour élaborer, examiner et approuver une recommandation et qu'un nombre croissant de substances préoccupent actuellement à des évaluations. Il est préférable de fixer un nombre approximatif de recommandations à élaborer plutôt que des limites temporelles pour leur élaboration, car de nombreux facteurs influent sur le temps nécessaire pour élaborer une recommandation (par exemple, un contaminant donné peut se retrouver sous une ou plusieurs formes, ses incidences possibles sur la santé peuvent être

4.23 Le cas du trichloroéthylène. Une recommandation pour le trichloroéthylène (TCE) a été publiée pour la première fois en 1987. En 1993, le TCE a été déclaré substance toxique en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et ajouté à la liste prioritaire des substances que Santé Canada devait examiner. Cependant, le Ministère n'a donné une plus haute priorité à la réévaluation de la recommandation pour le TCE qu'en mai 2000.

4.24 En octobre 2000, nous avons reçu une pétition en matière d'environnement (pétition n° 25) sollicitant une révision de la concentration maximale acceptable de TCE. Le ministre de la Santé a répondu à la pétition et s'est engagé à activer l'examen de la recommandation pour le TCE. En 2003, nous avons fait le suivi de la pétition et constaté que Santé Canada avait mis deux ans à évaluer cette recommandation. Une évaluation subséquente effectuée par le Comité FPT a retardé l'approbation de la recommandation. En mai 2005, après 12 ans à l'ordre du jour, le Comité FPT a finalement approuvé la recommandation pour le TCE.

4.25 Suivi des recommandations sur les pesticides. L'utilisation des pesticides au Canada a causé la contamination de l'eau potable. Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* portent actuellement sur 30 pesticides homologués au pays. En 2003, nous

avions signalé que l'élaboration de recommandations pour les pesticides avait pris du retard par rapport à l'homologation et à l'utilisation des nouveaux pesticides, et nous avions recommandé que Santé Canada élabore des recommandations pour les pesticides qui présentent les plus grands risques pour les Canadiens. Par la suite, Santé Canada s'était engagé à établir un classement des pesticides présentant le plus haut potentiel de contamination de l'eau de surface et de l'eau souterraine afin que l'on en tienne compte dans le processus d'établissement des priorités des Recommandations.

4.26 La présente vérification nous a donné l'occasion de faire le suivi des progrès réalisés à l'égard de cet engagement. Santé Canada a indiqué que ces travaux sont en cours et qu'ils seront terminés d'ici la fin de 2005.

Un arriéré de recommandations à examiner

4.27 Les types de recommandations qu'élabore Santé Canada pour l'eau potable portent sur des paramètres microbiologiques, chimiques, physiques et radiologiques. Le Ministère donne la plus haute priorité aux recommandations concernant les paramètres microbiologiques; il les revoit donc sur une base continue. Par contre, l'examen des autres types de recommandations résulte de nouvelles données acquises sur les risques pour la santé et les risques d'exposition aux contaminants. Or, Santé Canada n'a pas été en mesure d'examiner les recommandations concernant les paramètres chimiques et physiques en temps opportun. Environ 50 des 83 recommandations portant sur les paramètres chimiques et physiques ont plus de 15 ans. Il est donc possible qu'elles doivent être mises à jour pour prendre en compte les connaissances scientifiques actuelles et protéger la santé des Canadiens. À notre avis, cet arriéré des recommandations à examiner est inacceptable.

Des organisations internationales collaborent à l'élaboration de recommandations pour l'eau potable

À l'instar de Santé Canada, des organisations comme la United States Environmental Protection Agency (agence américaine pour la protection de l'environnement) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) élaborent des recommandations et des normes sur la qualité de l'eau.

Les membres du personnel de Santé Canada tiennent compte des données sur les risques pour la santé compilées par leurs homologues internationaux lorsqu'ils élaborent les Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada. Le Ministère participe également à l'élaboration des recommandations pour la qualité de l'eau potable de l'OMS.

4.28 Santé Canada convient qu'il y a un arriéré et il a déjà pris des mesures pour accélérer l'évaluation des recommandations. Le Ministère utilise par exemple des modèles et des listes de contrôle pour assurer l'uniformité de la documentation et il applique des procédures standard pour faciliter le travail des évaluateurs. Afin de faire une utilisation optimale des ressources disponibles, Santé Canada a dressé une liste prioritaire des contaminants à examiner d'après les risques pour la santé, les risques d'exposition aux contaminants et les découvertes récentes dans le domaine de l'analyse et du traitement de l'eau. De plus, le Comité FPT a raccourci la période de consultation publique dans la mesure du possible. Nous croyons toutefois que cela n'est peut-être pas suffisant pour éliminer rapidement l'arriéré.

4.29 Dans le discours du Trône de 2002, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'accélérer le travail entrepris avec les provinces pour améliorer les recommandations nationales sur la qualité de l'eau. Malgré cet engagement, Santé Canada a indiqué que le budget de l'unité chargée d'élaborer les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* a été réduit de 3,38 millions à 2,70 millions de dollars, ce qui représente une diminution de 20 p. 100 pour la période de 2001 à 2005.

4.30 À l'heure actuelle, 13 évaluateurs de Santé Canada sont chargés d'élaborer de nouvelles recommandations. Ils sont aussi responsables d'éliminer l'arriéré actuel d'environ 50 recommandations portant sur des paramètres chimiques et physiques, qui doivent être réévaluées. Or, compte tenu du rythme actuel des travaux, il faudra au moins dix ans pour éliminer cet arriéré. Si d'autres contaminants devaient être ajoutés à la liste, la situation pourrait empirer.

4.31 Recommandation. Santé Canada devrait produire et appliquer un plan de travail afin d'éliminer l'arriéré d'environ 50 recommandations pour la qualité de l'eau potable, qui pourraient nécessiter une mise à jour afin de tenir compte des connaissances scientifiques de l'heure. Le Ministère devrait également indiquer clairement les recommandations qui doivent être examinées, la priorité qui leur est donnée, les cibles de révision et les échéances connexes.

Réponse de Santé Canada. En 2004, Santé Canada a effectué un examen complet de toutes les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, sans égard à la date de leur publication, y compris celles qui ont été élaborées il y a plus de 15 ans (que l'on définit comme arriéré). Ce processus a permis de déterminer quelles recommandations devaient être examinées; les priorités pour l'élaboration de nouvelles recommandations seront établies à partir du risque pour la santé publique plutôt que de la date de publication d'une recommandation. Cet examen exhaustif sera effectué tous les deux ans afin de déterminer quelles recommandations doivent faire l'objet d'un examen.

En ce qui concerne les recommandations de plus de 15 ans, plus de la moitié d'entre elles ont été reconduites, car elles protègent la santé humaine. La liste des recommandations reconduites sera publiée sur le site Web, ainsi qu'une liste des recommandations qui devront faire l'objet d'un examen.

L'examen des autres recommandations de plus de 15 ans et d'autres recommandations plus récentes est prévu soit dans le plan de travail actuel, soit dans un plan de travail pluriannuel qui doit être élaboré et approuvé par le Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable.

Santé Canada doit continuer de promouvoir les Recommandations

4.32 Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* ne comprennent pas d'ordre de priorité pour les contaminants. Un tel ordre de priorité pourrait orienter les activités de surveillance et de mise en œuvre des mesures de protection des parties intéressées. Comme il s'y est engagé dans sa stratégie de développement durable de 2004, Santé Canada vient de publier le document *De la source au robinet : Guide d'application de l'approche à barrières multiples pour une eau potable*. Cette approche reconnaît que les risques éventuels ne nécessitent pas tous le même degré d'attention et que les ressources devraient être affectées là où les risques sont les plus grands.

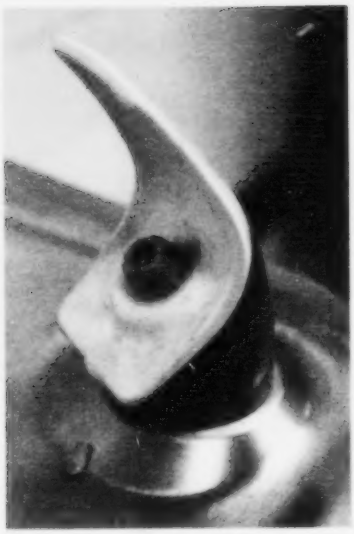
4.33 Misant sur cette directive, Santé Canada dirige un projet d'élaboration d'une liste de contaminants à haut risque, qui permettrait aux fournisseurs d'eau potable disposant de ressources limitées de mieux orienter leurs activités de surveillance. Nous invitons Santé Canada à poursuivre dans cette voie.

La conformité du gouvernement fédéral aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*

4.34 Le *Code canadien du travail* exige que tous les employeurs régis par le gouvernement fédéral appliquent les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Afin de vérifier si le gouvernement fédéral s'acquitte de l'obligation que lui confère la loi et fournit une eau potable conforme aux Recommandations, nous avons choisi un échantillon de six ministères et organismes fédéraux qui ont la garde de plusieurs installations ou qui offrent des services à une population importante. Il s'agit de l'Agence des services frontaliers du Canada, de Service correctionnel Canada, d'Affaires étrangères Canada, de la Défense nationale, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et de l'Agence Parcs Canada. Nous avons choisi 35 emplacements de ces six ministères et organismes, qui reflètent la diversité des installations fédérales. Parmi ces emplacements figuraient, entre autres, des parcs nationaux et des lieux historiques, des bases militaires, des établissements correctionnels fédéraux, des points d'entrée, des missions du Canada à l'étranger et des immeubles à bureaux fédéraux.

Les procédures ministérielles manquent d'uniformité

4.35 Les six ministères et organismes que nous avons vérifiés avaient établi, ou établissaient, des procédures de gestion ou de contrôle de l'eau potable à leurs emplacements et installations. Nous avons axé l'examen de ces procédures sur deux éléments essentiels à l'approvisionnement en eau potable : l'évaluation des risques et les exigences en matière d'analyse.



Le gouvernement fédéral doit assurer la salubrité de l'eau sur les bases militaires, dans les parcs nationaux et dans les installations fédérales.

4.36 Importance de l'évaluation des risques. La gestion de l'eau potable est un domaine complexe. Pour garantir la salubrité de l'eau potable dans leurs installations, les ministères et organismes doivent tenir compte de plusieurs facteurs, notamment :

- la source d'approvisionnement en eau (municipale ou non municipale, eau de surface ou eau souterraine);
- la taille et l'emplacement du système de traitement de l'eau (petit ou gros, accessible ou éloigné);
- la méthode de traitement de l'eau (désinfection ou filtration);
- la conception du réseau de distribution (ancien ou nouveau, simple ou complexe);
- les exigences opérationnelles (fréquence de la surveillance et des analyses, entretien, accréditation du personnel).

La variabilité de ces facteurs détermine le niveau de risque du système d'approvisionnement en eau et le degré d'intervention nécessaire pour assurer la salubrité de l'eau potable. Cela comprend l'étendue du traitement, les procédures de surveillance, la fréquence de l'échantillonnage et des analyses, et d'autres mesures de gestion.

4.37 Trois des six ministères et organismes que nous avons examinés, soit Défense nationale, Service correctionnel Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ont adopté des directives concernant la gestion du niveau de risque que posent leurs sources d'eau. Dans 18 emplacements de ces trois organismes, nous avons demandé aux représentants de ces organismes s'ils avaient effectivement évalué les risques; la plupart ont répondu que non. L'Agence des services frontaliers du Canada a choisi une démarche différente en effectuant une évaluation des risques propres à des installations alimentées par une source d'eau non municipale. Précisons cependant que les procédures d'analyse mises en œuvre par l'administration centrale de l'Agence ne sont pas entièrement fondées sur le risque.

4.38 Les ministères et les organismes que nous avons vérifiés ont reconnu qu'ils ont la responsabilité, en vertu du *Code canadien du travail*, de fournir de l'eau potable à leurs employés et l'obligation de se conformer aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous nous attendions donc à ce que leurs procédures comprennent des exigences en matière d'analyse correspondant à celles indiquées dans les Recommandations. Or, nous avons constaté que les procédures en vigueur variaient beaucoup; elles étaient

détaillées (Défense nationale, Service correctionnel Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada), incomplètes (Agence des services frontaliers du Canada et Agence Parcs Canada) ou imprécises (Affaires étrangères Canada).

Une combinaison de méthodes d'analyse bactériologique dans les emplacements retenus

4.39 Afin d'être sûre pour la consommation humaine, l'eau doit respecter toutes les recommandations concernant les paramètres chimiques, physiques, microbiologiques (y compris bactériologiques) et radiologiques décrites dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous avons examiné spécialement les analyses des paramètres bactériologiques dans tous les emplacements, car ils constituent l'élément le plus critique qui pourrait poser un risque imminent pour la santé humaine.

4.40 Les procédures d'analyse sont établies d'après un certain nombre de facteurs dont la taille de la population approvisionnée et la source d'eau (municipale ou non municipale). Le nombre d'échantillons d'analyse peut être réduit si le risque de contamination est faible. Par exemple, les emplacements qui s'approvisionnent à une source municipale nécessiteraient normalement moins d'analyses que ceux qui s'approvisionnent à une source non municipale.

Analyse de la qualité microbiologique de l'eau

La qualité microbiologique de l'eau est actuellement déterminée principalement par l'analyse de deux paramètres, soit les bactéries coliformes totales et les bactéries coliformes d'origine fécale, l'espèce *E. coli* étant un indicateur de la présence de ces dernières. Selon les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, il est important de faire des analyses fréquentes de l'eau afin de détecter l'*E. coli*, car sa présence est aussi une indication que d'autres micro-organismes nuisibles comme les virus et les protozoaires pourraient s'y trouver. Les Recommandations précisent qu'aucun échantillon ne devrait contenir d'*E. coli* ou d'autres bactéries coliformes.

4.41 Nous avons trouvé une combinaison de procédures d'analyse, tant au sein d'une même organisation qu'entre les organisations. Cette combinaison reflétait des niveaux très variables de conformité aux Recommandations, allant de la non-conformité à une conformité supérieure. Nous avons constaté qu'aucune analyse de l'eau n'était faite dans dix emplacements. À notre avis, même si l'eau de neuf de ces emplacements provient d'une source municipale, il est quand même nécessaire de faire un certain nombre d'analyses fondées sur l'évaluation des risques.

4.42 Les analyses de dépistage d'*E. coli* dans les emplacements fédéraux. La présence dans l'eau d'*E. coli*, un indicateur certain de contamination d'origine fécale, peut poser un risque imminent pour la santé humaine. Les Recommandations indiquent que sa détection devrait donner lieu à la diffusion immédiate d'un avis d'ébullition de l'eau. Nous avons vérifié si toutes les installations recevant de l'eau d'une source non municipale faisaient des analyses en vue de détecter la présence d'*E. coli* et, dans les cas où elle avait été détectée, si l'installation avait immédiatement diffusé un avis d'ébullition de l'eau conformément aux Recommandations. Des 15 emplacements qui

Les troubles gastro-intestinaux peuvent être mortels

La maladie la plus commune attribuable aux micro-organismes pathogènes qui vivent dans l'eau est l'affection gastro-intestinale ou diarrhée. On ne considère généralement pas cette maladie comme une menace pour la vie, du moins pour les adultes en bonne santé, mais des cas de mortalité peuvent survenir au sein de sous-populations à risque comme les nourrissons, les aînés et les personnes ayant un système immunitaire affaibli.

recevaient de l'eau d'une source non municipale, un ne faisait pas l'objet d'analyses pour détecter la présence d'*E. coli* et le personnel d'un autre emplacement ne savait pas si de telles analyses étaient effectuées. Nous avons aussi relevé cinq cas de présence confirmée d'*E. coli* dans l'eau du robinet. Dans tous les cas, des mesures avaient été prises sur-le-champ pour remédier à la situation. Néanmoins, dans deux des cinq cas signalés, un avis d'ébullition de l'eau n'avait pas été diffusé immédiatement, contrairement à ce qu'exigent les Recommandations.

Le besoin d'une orientation claire au niveau central

4.43 Les écarts de conformité que nous avons relevés dans les procédures ministérielles et dans les procédures d'analyse des emplacements que nous avons examinés démontrent la nécessité d'une orientation plus claire au niveau central. Bien que les ministères et organismes fédéraux soient tous assujettis au *Code canadien du travail*, leurs politiques, procédures et exigences diffèrent en matière d'eau potable. Il s'ensuit que les Recommandations fédérales ne sont pas appliquées uniformément à l'échelle du gouvernement et que, dans certains cas, les employés sont exposés à des risques potentiels pour la santé. L'information actuelle qui est contenue dans le *Code canadien du travail* et dans la Directive sur l'hygiène publiée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, par l'intermédiaire du Conseil national mixte, n'est pas suffisante pour guider les ministères et les organismes. Elle ne décrit pas avec précision les étapes d'une démarche fondée sur le risque visant à garantir que l'eau est potable et conforme aux Recommandations.

4.44 Dans sa Stratégie de développement durable de 2004, Santé Canada a reconnu la nécessité de fournir des directives additionnelles aux ministères et organismes fédéraux sur les mesures à prendre pour se conformer aux Recommandations. Le Ministère s'est engagé à élaborer, de concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux, un cadre de conformité pour la qualité de l'eau potable dans les domaines de compétence fédérale.

4.45 Ébauche d'un document d'orientation détaillé, fondé sur le risque. Pour donner suite à l'engagement pris dans sa Stratégie de développement durable, Santé Canada a mis sur pied un groupe de travail interministériel composé de membres de onze autres ministères et organismes et il a préparé une ébauche de document d'orientation. Ce document traite de façon détaillée de tous les aspects d'un système d'eau potable. Il donne des avis sur les questions liées à l'eau potable que doivent régler les ministères et organismes, dont les exigences en

Le saviez-vous?

- Le nombre approximatif de visiteurs dans les parcs nationaux et dans les aires marines nationales de conservation en 2003-2004 : **environ 12 millions**
- Le nombre d'employés de la fonction publique fédérale en 2004 : **366 664**
- Le nombre de détenus dans les établissements correctionnels fédéraux en 2003-2004 : **environ 12 000**

matière d'échantillonnage et d'analyse, l'évaluation de la source d'eau et les normes opérationnelles. Le document est aussi fondé sur le risque : il mentionne que le degré d'intervention nécessaire pour assurer la salubrité de l'eau potable dépend de facteurs propres à l'emplacement et il indique la fréquence de l'échantillonnage et des analyses qui sont essentiels dans des cas particuliers. Le document s'applique à tous les organismes fédéraux qui fournissent de l'eau potable aux fonctionnaires fédéraux, ainsi qu'aux détenus, aux visiteurs et aux clients, puisque ces organismes sont responsables de la salubrité de l'eau dans leurs installations.

4.46 Recommandation. Santé Canada devrait terminer le document d'orientation qu'il prépare sur l'approvisionnement en eau potable dans les domaines de compétence fédérale et le transmettre à tous les administrateurs généraux. Il devrait également mettre ce document à jour, lorsque cela est nécessaire, et promouvoir son utilisation par les organismes fédéraux.

Réponse de Santé Canada. Le document Conseils pour un approvisionnement en eau potable salubre dans les secteurs de compétence fédérale a été achevé et approuvé par le Groupe de travail interministériel sur l'eau potable en juin 2005, après la tenue de consultations avec chaque ministère.

Le document d'orientation sera publié sur le site Web de Santé Canada, et le sous-ministre de Santé Canada informera tous les administrateurs généraux de la publication du document. Santé Canada examinera et mettra à jour le document régulièrement, en collaboration avec le Groupe de travail interministériel. Santé Canada et les coprésidents du Groupe de travail interministériel collaboreront avec le Conseil du Trésor en ce qui concerne l'adoption du document d'orientation, conformément à la recommandation 4.47.

4.47 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, par l'intermédiaire du Conseil national mixte, devrait adopter les directives du document d'orientation sur l'approvisionnement en eau potable dans les domaines de compétence fédérale et rendre leur application obligatoire en vertu de la Directive sur l'hygiène.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Quand le Conseil national mixte rouvrira la directive pour renégociation, le Secrétariat du Conseil du Trésor présentera un amendement afin que le document d'orientation soit intégré à la Directive sur l'hygiène.

L'eau potable à bord des trains de voyageurs, des avions et des navires de croisière

4.48 Chaque année, des millions de Canadiens et de visiteurs internationaux voyagent à bord des trains, des avions et des navires de croisière en transit au Canada ou en partance du Canada. Si les systèmes d'approvisionnement en eau ne sont pas adéquats, la santé des passagers de ces moyens de transport pourrait être menacée par l'eau contaminée utilisée pour boire et préparer de la glace, des aliments et des boissons. Nous avons évalué les mécanismes qu'emploie Santé Canada pour protéger les voyageurs, dont le cadre législatif et le processus d'inspection.

4.49 Cadre législatif. Le *Règlement sur l'eau potable des transports en commun* confère à Santé Canada le pouvoir et l'obligation d'inspecter l'eau de consommation et les systèmes d'eau potable à bord des véhicules des transporteurs publics et dans leurs services auxiliaires. En vertu du *Règlement*, les transporteurs publics doivent assurer la salubrité de l'eau potable à bord de leurs véhicules en stérilisant et en maintenant en bon état leurs systèmes d'eau potable. Les programmes d'inspection de Santé Canada décrivent aussi les responsabilités d'autosurveillance des transporteurs publics, lesquelles sont communiquées dans les ententes que conclut Santé Canada avec ces derniers.

Le saviez-vous?

- Le nombre de passagers de Via Rail en 2004 : **environ 3,9 millions**
- Le nombre de passagers de navires de croisière ayant accosté dans les grands ports du Canada en 2004 : **environ 1,3 million**
- Le nombre de passagers de vols nationaux et internationaux au Canada en 2004 : **environ 60 millions**

4.50 La réglementation sur l'eau potable est désuète. Contrairement au règlement d'application du *Code canadien du travail*, qui régit la qualité de l'eau potable, le *Règlement sur l'eau potable des transports en commun* adopté en 1954 ne fait pas référence aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous croyons comprendre que les services auxiliaires comprennent les installations sur les terrains et à l'intérieur des gares, des aérogares et des autres édifices dont font usage les trains, les avions, les navires et d'autres véhicules. Toutefois, le *Règlement sur l'eau potable des transports en commun* ne définit pas avec précision les services auxiliaires dans le cas des transporteurs publics, créant ainsi une zone grise en ce qui concerne les responsabilités d'inspection. De plus, il pourrait être nécessaire de revoir les pénalités imposées pour avoir enfreint les dispositions du *Règlement* (actuellement une amende maximale de 200 $ ou une peine d'emprisonnement de trois mois).

4.51 Programmes d'inspection. Santé Canada fait l'inspection de véhicules depuis plus de 30 ans. Au milieu des années 1990, suite à une évaluation exhaustive des programmes ministériels, le financement direct du programme d'inspection de Santé Canada a été supprimé. Depuis ce temps, Santé Canada recouvre les coûts d'inspection auprès des transporteurs publics inspectés en vertu d'ententes volontaires.

Santé Canada a présentement des ententes d'inspection avec deux grandes sociétés ferroviaires; pour les navires de croisière, il a recours à un processus d'inspection harmonisé avec celui des United States Centers for Disease Control and Prevention (centres américains chargés du contrôle et de la prévention des maladies) (voir la pièce 4.3).

Pièce 4.3 **Le processus d'inspection des trains de voyageurs et des navires de croisière de Santé Canada**

- Les agents d'hygiène du milieu de Santé Canada inspectent l'eau potable et les systèmes d'eau potable à bord des trains de voyageurs et des navires de croisière. À cette fin, ils examinent les rapports d'analyse et de maladie. Ils inspectent aussi la préparation des aliments et les conditions générales d'hygiène.
- Les inspections ont lieu une ou deux fois par année.
- Un système de notation est utilisé pour tous les éléments examinés afin d'obtenir une évaluation globale. On attribue une note plus élevée aux éléments critiques qui pourraient constituer un risque imminent pour la santé.
- La note totale détermine si l'inspection a entraîné une réussite ou un échec.
- Le capitaine ou le gestionnaire du véhicule est immédiatement avisé de la note obtenue lors de l'inspection et des mesures correctives à prendre.
- Les transporteurs publics sont invités à faire parvenir sans délai une déclaration à Santé Canada sur les mesures correctives qui ont été prises.
- Lorsqu'un risque imminent pour la santé est détecté à bord d'un navire de croisière, Santé Canada peut recommander une interdiction de naviguer. Le Ministère peut aussi publier un avis aux voyageurs si les infractions constatées à bord d'un navire sont susceptibles de mettre en danger la santé publique.

Il n'y a aucune inspection de l'eau potable à bord des avions

4.52 Santé Canada n'a pas conclu d'entente avec les compagnies aériennes. Il n'inspecte donc pas l'eau potable à bord des avions. Le Ministère a préparé des ébauches de procédures et de lignes directrices pour l'inspection des avions. Cependant, les négociations concernant la mise en œuvre de ces procédures d'inspection en vertu d'ententes volontaires n'ont pas abouti. Par conséquent, Santé Canada ne peut pas se prononcer sur la qualité de l'eau potable fournie par les compagnies aériennes au Canada. À titre comparatif, mentionnons que les États-Unis ont conclu des ententes avec 12 compagnies aériennes et sont à négocier des ententes distinctes avec deux autres compagnies. Ces ententes visent à accroître la surveillance des analyses de la qualité de l'eau, à désinfecter régulièrement les systèmes d'approvisionnement en eau et à assurer le respect d'exigences plus strictes concernant la divulgation de renseignements au public. Ces 14 compagnies aériennes regroupent la plupart des avions assurant

le transport des passagers américains. Au cours d'études menées en 2004, la United States Environmental Protection Agency (agence américaine de protection de l'environnement) a analysé l'eau des réservoirs de 327 avions de passagers effectuant des vols nationaux et internationaux. Ces analyses ont révélé qu'environ 15 p. 100 des avions inspectés transportaient de l'eau contaminée par des bactéries coliformes.

4.53 **Recommandation.** Santé Canada devrait prendre des mesures pour garantir aux Canadiens que l'eau des avions est potable en permanence et, notamment, recommencer à faire des inspections régulières à bord de ceux-ci.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada négocie avec l'industrie du transport aérien depuis quatre ans. L'industrie, représentée par l'Association du transport aérien du Canada, a déclaré qu'elle ne veut pas payer les services d'inspection de Santé Canada. Le Ministère continuera à travailler avec les sociétés aériennes pour les convaincre de participer à son programme d'inspection volontaire à recouvrement des coûts.

Santé Canada continuera à inspecter les aéronefs en cas de plainte, d'urgence ou d'autre incident lorsqu'il y a manifestement un risque pour la santé publique.

Santé Canada examinera les possibilités de financement pour veiller à ce que l'eau potable utilisée dans l'industrie du transport aérien fasse l'objet d'inspections régulières; ce faisant, il tiendra compte des injustices susceptibles de se produire par rapport à d'autres transporteurs qui paient déjà pour participer au programme volontaire à recouvrement des coûts.

Les lacunes et les incohérences de la méthode d'inspection de Santé Canada

4.54 Nous reconnaissons que Santé Canada a des protocoles d'inspection détaillés pour les navires de croisière et qu'il tente d'établir un système de gestion détaillée semblable en collaboration avec deux grandes sociétés ferroviaires. Toutefois, nous avons constaté que la méthode d'inspection actuelle du Ministère présente des lacunes et des incohérences.

- Dans l'ensemble, la plupart des navires de croisière inspectés obtiennent une bonne note de passage. Cependant, les conséquences des manquements graves et des échecs à l'inspection pour ce qui est des trains de voyageurs et des navires de croisière ne sont pas très bien connues. Par exemple, un navire

de croisière ayant échoué à l'inspection deux années de suite a continué à naviguer malgré ces échecs (voir l'exemple d'un navire de croisière ayant échoué à l'inspection, page 25). Santé Canada nous a informés qu'il n'a pas le pouvoir d'empêcher un navire de naviguer.

- Santé Canada n'a pas justifié la fréquence des inspections à bord des trains (le nombre d'inspections est minime si l'on considère les milliers de voyages qui sont effectués chaque année). De plus, les raisons données pour la fréquence des analyses de l'eau à bord des trains sont vagues.
- Nous reconnaissons que Santé Canada améliore actuellement le suivi qu'il effectue des inspections, des manquements graves et des déclarations sur les mesures correctives, en mettant en place et en développant un système d'information centralisé. Les rapports d'inspection ne sont cependant pas complets. Par exemple, ils ne décrivent pas systématiquement les mesures correctives immédiates dont ont été témoins les inspecteurs sur les navires de croisière.
- Les communications au sein de Santé Canada présentent des lacunes. Les déclarations sur les mesures correctives ne sont pas systématiquement affichées dans le système de suivi de l'information; les inspecteurs ne peuvent donc pas toujours les examiner.
- Il existe aussi des lacunes au niveau des communications avec le public. Les notes obtenues lors des inspections et les constatations relatives aux sociétés ferroviaires ne sont pas rendues publiques à l'heure actuelle. Les résultats de l'inspection des navires de croisière ne sont pas dévoilés aux passagers en temps opportun ou de façon détaillée, et Santé Canada n'a pas de mécanisme officiel pour garantir que les échecs subis lors des inspections leur sont communiqués. En revanche, le site Web du United States Vessel Sanitation Program (programme américain d'hygiène sur les navires) affiche les notes obtenues lors des inspections ainsi que les constatations détaillées.
- Les inspecteurs de Santé Canada nous ont dit qu'ils devraient recevoir une formation plus poussée pour acquérir une compréhension commune des critères d'inspection nationaux et une bonne connaissance des systèmes d'eau dont la complexité s'accroît sans cesse sur les navires de croisière.

Exemple d'un navire de croisière ayant échoué à l'inspection

En 2001, un navire de croisière a été inspecté et a obtenu une note de 43 p. 100. La note de passage pour un navire de croisière est de 86 p. 100. Les manquements graves concernant l'eau étaient notamment les suivants :

- L'eau potable ne pouvait être chlorée ou bromée au niveau minimal requis pendant le captage de l'eau.
- La désinfection n'était pas adéquate au point le plus éloigné du système d'eau potable.
- Il n'y avait pas d'enregistreur graphique pour le système d'eau potable à bord du navire.
- Les dispositifs anti-refoulement ou les clapets de non-retour n'étaient pas installés à plusieurs endroits du navire.
- Le matériel de captage de l'eau potable n'était pas entreposé ni marqué selon les méthodes prescrites.

Les représentants de Santé Canada ont jugé que ces lacunes pourraient occasionner de graves problèmes de santé. À son retour à un port canadien, en 2002, le navire de croisière a connu un autre échec en obtenant une note de 64 p. 100. Des manquements graves concernant l'eau ont contribué à cet échec. Santé Canada a de nouveau communiqué avec l'exploitant du navire au sujet des mesures correctives nécessaires, mais le navire a continué son voyage, démontrant le peu de conséquences des manquements graves et des échecs aux inspections.

Source : Adaptation d'un document de Santé Canada

4.55 **Recommandation.** Santé Canada devrait modifier le *Règlement sur l'eau potable des transports en commun* afin d'y inclure des renvois aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, une définition claire des services auxiliaires et des pénalités plus adéquates pour les cas de non-conformité.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada reconnaît qu'il faut modifier les lois pour éliminer les risques pour la santé à bord des moyens de transport et propose une approche plus globale. Une nouvelle réglementation complète visant les moyens de transport et leurs services auxiliaires (en remplacement du *Règlement sur l'eau potable des transports en commun*) comprendra des dispositions sur les pénalités, des définitions et des renvois aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Elle tiendra compte des risques associés à l'eau potable, aussi bien aux aliments, à la qualité de l'air et aux conditions générales d'hygiène. Ce règlement appuiera les engagements pris par Santé Canada dans le cadre de la nouvelle *Loi sur la quarantaine* et au *Règlement sanitaire international* (Organisation mondiale de la Santé) qui a été modifié récemment.

L'état d'avancement du Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral

4.56 En plus du rôle qu'il joue pour garantir la salubrité de l'eau potable, le gouvernement fédéral a de nombreuses autres responsabilités dans le domaine de l'eau, notamment en ce qui concerne les eaux frontalières, les eaux navigables, les eaux arctiques, les pêches et les évaluations environnementales de projet. Au moins 19 ministères et organismes fédéraux exercent une foule d'activités liées à l'eau; c'est pourquoi il serait utile d'adopter une stratégie cohérente et concertée. Le gouvernement a fait différentes tentatives en ce sens au fil des ans, entre autres par l'intermédiaire de la Politique fédérale relative aux eaux.

4.57 Une politique fédérale stagnante. En 1987, le gouvernement a publié la Politique fédérale relative aux eaux suite à une vaste consultation sur l'eau menée au Canada. La Politique traçait les grandes lignes d'intervention pour les ressources en eau douce du Canada, lesquelles devaient éventuellement être précisées.
La Politique proposait cinq objectifs stratégiques : l'établissement de prix réalistes, le leadership dans le domaine scientifique, la planification intégrée, le renouveau législatif et la sensibilisation du public. Ces objectifs étaient appuyés par des engagements stratégiques touchant 25 questions préoccupant le gouvernement fédéral.
La Politique devait évoluer en fonction des nouvelles priorités et des nouveaux points de vue. Deux rapports d'étape ont été publiés, l'un en 1990 et l'autre en 1994, mais aucun autre rapport n'a été produit par la suite. De plus, au début des années 1990, les programmes fédéraux relatifs aux eaux ont subi des réductions considérables.

4.58 Regain d'intérêt du gouvernement fédéral pour l'eau. Depuis 2000, les questions liées à l'eau suscitent un regain d'intérêt. Cela résulte en partie des événements tragiques survenus à Walkerton, en Ontario. Le gouvernement fédéral a déclaré que l'eau était une priorité de développement durable en 2003. Composé de hauts fonctionnaires et coprésidé par Environnement Canada et Santé Canada, un comité interministériel a reçu le mandat d'élaborer un cadre de gestion de l'eau à l'intention du gouvernement fédéral afin de régler les questions relatives à la qualité et à la quantité de l'eau douce. Le comité a investi temps, argent et efforts en vue d'élaborer le Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral. Celui-ci a été approuvé par le comité au niveau des sous-ministres en février 2004. Le Cadre énonce en premier lieu une vision : « Une eau propre, salubre et sûre pour les humains et les écosystèmes ». Se greffent à cette vision cinq résultats finaux de l'activité fédérale dans le domaine de l'eau, c'est-à-dire la protection de la santé humaine par la distribution d'eau potable sûre, la santé des

écosystèmes, l'utilisation durable et l'économie, les risques et les prévisions environnementales, et la dimension mondiale.

4.59 Les ministères et les organismes fédéraux qui s'occupent des questions liées à l'eau participent à de nombreuses activités dans ce domaine, qu'il s'agisse d'initiatives internes ou d'aide du Canada à l'étranger. Compte tenu de la vaste portée de ces activités et pour appuyer le Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada s'est engagé, dans sa stratégie de développement durable de 2004, à répertorier les activités fédérales en cours dans ce domaine. Bien que le Secrétariat n'ait pas réussi à achever ce projet comme prévu en février 2004, il a recueilli des données auprès de tous les ministères et organismes visés, sauf un ministère, qui n'a pas encore fourni toute l'information demandée.

4.60 **Prochaines étapes incertaines.** Le Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral constitue une première étape vers l'élaboration d'une stratégie de l'eau cohérente au niveau fédéral. Toutefois, les deux comités de hauts fonctionnaires chargés de surveiller l'élaboration de ce cadre sont inactifs depuis le printemps 2004. Il est donc difficile de définir où en est actuellement le Cadre, et son avenir est incertain.

4.61 **Recommandation.** Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux, devrait fournir des éclaircissements sur les prochaines étapes de l'utilisation du Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral, particulièrement en ce qui concerne les cinq résultats finaux.

Réponse d'Environnement Canada. En septembre 2004, le ministère de l'Environnement a lancé le processus de création du Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement (CCDE). Le Cadre a pour but d'atteindre le plus haut niveau possible en matière de qualité de l'environnement afin d'améliorer la santé et le bien-être des Canadiens, de préserver notre environnement naturel et de favoriser notre compétitivité à long terme.

Le Cadre fédéral sur l'eau contribuera à réaffirmer les priorités de la politique fédérale sur l'eau dans le CCDE. Dix-neuf ministères ont participé aux travaux associés à l'élaboration du Cadre; ils ont décrit leurs activités en fonction de cinq objectifs finaux. Le Cadre sur l'eau vise notamment à aider à cibler les forces et les faiblesses des activités des ministères afin d'examiner toute la gamme des questions relatives à

l'eau. Environnement Canada va continuer de faire la promotion de l'esprit du cadre dans l'établissement des priorités et l'intégration des activités interministérielles reliées à l'eau.

Une prochaine étape importante, les résultats du Cadre fédéral sur l'eau seront intégrés dans le cadre plus large du CCDE selon les thèmes suivants :

Résultats du Cadre fédéral sur l'eau	Résultats du CCDE
Santé humaine	Santé et sécurité des Canadiens
Dangers et prévision environnementale	
Santé des écosystèmes	Environnement naturel
Utilisation durable et économe	Compétitivité à long terme

Les grandes stratégies visant à atteindre les objectifs du Cadre fédéral sur l'eau serviront également à l'élaboration de certains éléments du CCDE liés à l'eau. Une table ronde sur l'eau avec le Comité des sous-ministres sur les politiques concernant la durabilité et l'environnement aidera à réaffirmer les priorités fédérales sur l'eau et à aligner les activités concernant l'eau sur les différents mandats du CCDE. Les discussions de la table ronde et l'harmonisation déjà mentionnée sont prévus à l'automne 2005.

Conclusion

4.62 Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* sont élaborées au moyen d'un processus dirigé par Santé Canada, qui est consultatif, transparent et fondé sur le risque et les connaissances scientifiques. Quoique le gouvernement fédéral se soit engagé à accélérer les travaux qu'il exécute en collaboration avec les provinces en vue d'améliorer les Recommandations, le processus demeure très lent. De plus, il y a un arriéré d'environ 50 recommandations qui pourraient nécessiter une mise à jour afin de tenir compte des connaissances scientifiques de l'heure.

4.63 Les six ministères et organismes fédéraux que nous avons examinés sont assujettis au *Code canadien du travail*, mais ils ont des politiques internes, des procédures et des exigences différentes en matière de salubrité de l'eau potable. La moitié de celles-ci sont

détaillées alors que les autres sont incomplètes ou imprécises. Nous avons aussi observé une diversité de procédures d'analyse dans les 35 emplacements retenus. Cela explique pourquoi le gouvernement n'applique pas uniformément les Recommandations fédérales. Cette variabilité montre l'importance d'une orientation centrale afin de mieux protéger la santé humaine dans les domaines de compétence fédérale. Cependant, dans les emplacements où des analyses sont effectuées, des mesures correctives ont été prises lorsqu'une contamination bactériologique a été détectée.

4.64 La méthode d'inspection de Santé Canada à bord des trains de voyageurs, des avions et des navires de croisière comporte des faiblesses. Le Ministère ne sait pas si l'eau à bord des avions est potable parce qu'il ne fait pas d'inspections de l'eau à bord de ceux-ci. Les protocoles d'inspection des navires de croisière sont détaillés et Santé Canada tente d'implanter un système de gestion détaillée semblable pour les trains de voyageurs en collaboration avec deux grandes sociétés ferroviaires. Néanmoins, nous avons relevé des lacunes et des incohérences, les plus importantes étant une réglementation désuète.

4.65 Publiée en 1987, la Politique fédérale relative aux eaux trace les grandes lignes des actions à entreprendre pour les ressources en eau douce du Canada. Après deux rapports d'étape produits dans les années 1990, la politique n'a fait aucun progrès. En 2003, le gouvernement fédéral a annoncé que l'eau douce était l'une de ses priorités de développement durable. Des hauts fonctionnaires ont consacré un temps considérable et beaucoup d'argent et d'efforts pour élaborer le Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral. Ce Cadre a été approuvé par les sous-ministres en 2004. Il est difficile de définir où en est actuellement le Cadre et son rôle n'a d'ailleurs jamais été clairement défini.

4.66 Dans l'ensemble, Santé Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne les engagements relatifs à l'eau potable que nous avons choisis dans leur stratégie de développement durable.

À propos de la vérification

Objectifs

Les trois objectifs de la vérification étaient les suivants :

- Déterminer si le gouvernement fédéral élabore et fournit des recommandations pour protéger la qualité de l'eau potable, en suivant un processus crédible.
- Déterminer la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral fournit une eau potable dans les installations fédérales et sur les terres publiques, en conformité avec les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, et évaluer ses systèmes de gestion et de surveillance de l'eau potable fournie par les transporteurs publics.
- Évaluer les progrès réalisés par les ministères et organismes fédéraux retenus relativement aux engagements qu'ils ont pris dans leur stratégie de développement durable et à leur réponse aux principales observations et recommandations de la commissaire à l'environnement et au développement durable concernant la gestion de l'eau et la protection de l'eau potable.

Étendue et méthode

Nous avons retenu trois secteurs d'intérêt correspondant à nos objectifs.

Processus d'élaboration des recommandations

Nous avons vérifié si Santé Canada avait bien défini les rôles et les responsabilités en vue de l'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* et s'il avait rempli son mandat en tant que secrétariat technique du Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. Nous nous attendions à ce que Santé Canada ait mis en place un processus d'élaboration des Recommandations fondé sur la transparence, le risque, les connaissances scientifiques et la consultation, et aux délais d'exécution raisonnables. Nous avons examiné l'élaboration de trois recommandations pour l'eau potable (aluminium, arsenic et *E. coli*) et nous avons fait le suivi des observations et des recommandations formulées dans des vérifications antérieures (trichloroéthylène et pesticides). Nous avons vérifié si Santé Canada et Environnement Canada s'étaient dotés de mécanismes pour échanger de l'information scientifique sur l'eau. Nous avons aussi vérifié si Santé Canada avait analysé le degré d'application des Recommandations par provinces et par territoires.

La conformité du gouvernement fédéral et les transporteurs publics

Dans des installations fédérales et sur des terres publiques choisies, nous avons évalué la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral s'acquitte de son obligation de fournir de l'eau potable.

Six ministères et organismes ont été choisis pour refléter la diversité des installations et des emplacements (urbains et éloignés, petits et grands) où le gouvernement fédéral fournit de l'eau potable; les populations approvisionnées (employés, clients et visiteurs); et la couverture géographique. Il s'agit d'Affaires étrangères Canada, de l'Agence des services frontaliers du Canada, de l'Agence Parcs Canada, de la Défense nationale, de Service correctionnel Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Nous avons effectué des visites sur place dans tous les ministères et organismes choisis ou nous leur avons demandé de remplir un questionnaire de sondage électronique sur l'eau potable fournie dans leurs emplacements. Nous avons recueilli des données et examiné les documents à l'appui relatifs aux 35 emplacements fédéraux que nous avions choisis dans un but particulier. Ces emplacements représentaient en effet les différents types d'activités fédérales menées au pays et étaient approvisionnés par des sources d'eau potable municipales ou non municipales. Ils pouvaient donc nous renseigner sur l'état de la conformité du gouvernement fédéral.

Nous avons examiné les procédures et les directives centrales et internes des ministères et organismes, ainsi que la politique gouvernementale et les documents d'orientation produits par Santé Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Nous avons également examiné le Programme de santé au travail et de sécurité du public de Santé Canada afin de déterminer si la surveillance de la conformité des véhicules était efficace (trains de voyageurs, avions et navires de croisière).

Progrès réalisés par les ministères choisis relativement aux engagements pris dans leur stratégie à l'égard de l'eau potable et suivi des principales observations et recommandations de vérifications antérieures traitant de l'eau potable

Engagements de la stratégie de développement durable. Nous avons examiné ce qui suit :

- Les travaux de Santé Canada portant sur l'élaboration ou la mise à jour d'au moins six recommandations pour la qualité de l'eau potable et des eaux utilisées à des fins récréatives (stratégie de 2001).
- Les travaux de Santé Canada portant sur l'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous avons aussi évalué les progrès du Ministère quant à la mise au point d'une approche intégrée, de la source au robinet, pour la qualité de l'eau potable au Canada (stratégie de 2004).
- Les travaux de Santé Canada portant sur l'établissement d'un cadre de conformité pour la qualité de l'eau dans les domaines de compétence fédérale (stratégie de 2004).
- Les travaux du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada visant à répertorier les activités fédérales en cours dans le domaine de l'eau à l'appui du Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral (stratégie de 2004). Nous avons également évalué l'état d'avancement de ce cadre.

Suivi des travaux de vérification précédents. Nous avons examiné ce qui suit :

- Les travaux de Santé Canada ayant pour objet de préparer une recommandation pour le trichloroéthylène (chapitre 7 de notre rapport de 2001 et chapitre 4 de notre rapport de 2003).
- Nous avons examiné les travaux de Santé Canada ayant pour objet d'appuyer l'élaboration de lignes directrices à jour sur la qualité de l'eau en ce qui a trait aux pesticides qui présentent les plus grands risques pour les Canadiens et leur environnement (chapitre 1 de notre rapport de 2003).

L'information quantitative que nous fournissons dans le présent chapitre est fondée sur des données puisées à même diverses sources, fédérales et autres. Nous sommes satisfaits de la vraisemblance des données, compte tenu de leur utilisation dans ce chapitre. Cependant, à moins d'indication contraire, les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification.

Équipe de vérification

Directeur principal : Richard Arseneault
Directeur : Loc Nguyen

Reahla Balroop
Anne Charron
Marie-Josée Gougeon
Maxine Leduc
Alison Mudge
David Normand
Martine Paradis
Erin Windatt

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Progrès réalisés à l'égard des engagements relatifs à l'eau potable dans les stratégies de développement durable

Nous avons évalué les progrès réalisés à l'égard des engagements relatifs à la gestion de l'eau et à la protection de l'eau potable dans les stratégies de développement durable des ministères fédéraux retenus. Les chiffres entre parenthèses, sous la rubrique Observations, correspondent au numéro des paragraphes où le sujet est abordé.

Engagement	Progrès	Observations
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada Diriger la collecte de données sur la politique et les programmes liés à l'eau de tous les ministères fédéraux visés (stratégie de 2004)	●	L'eau est une question qui intéresse au moins 19 ministères fédéraux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada n'a pas réussi à achever ce projet comme prévu en février 2004. Il a néanmoins recueilli des données auprès de tous les ministères et organismes visés, sauf un ministère. (4.59)
Santé Canada Poursuivre l'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* (stratégie de 2004)	●	Santé Canada, en tant que secrétariat technique du Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, continue d'élaborer des recommandations sur la qualité de l'eau potable, qui sont fondées sur les connaissances scientifiques. (4.16)
Mettre au point une approche intégrée, de la source au robinet, visant la qualité de l'eau potable au Canada (stratégie de 2004)	●	Santé Canada, en collaboration avec Environnement Canada et les provinces et territoires, a produit deux documents : *De la source au robinet : L'approche à barrières multiples pour de l'eau potable saine* (2002) et *De la source au robinet : Guide d'application de l'approche à barrières multiples pour une eau potable saine* (2004). (4.32)
Travailler avec d'autres ministères fédéraux en vue de dresser un cadre de conformité pour la qualité de l'eau potable dans les domaines de compétence fédérale (stratégie de 2000)	◓	Pour donner suite à son engagement, Santé Canada a mis sur pied un groupe de travail interministériel composé de membres de onze autres ministères et organismes. Il a aussi préparé l'ébauche d'un document d'orientation détaillé et fondé sur le risque, mais qui est encore à l'état d'ébauche. (4.44-4.45)
Élaborer ou mettre à jour au moins six recommandations pour la qualité de l'eau potable et des eaux utilisées à des fins récréatives en collaboration avec les provinces et les territoires (stratégie de 2000)	●	Santé Canada a élaboré les six recommandations suivantes pour la qualité de l'eau potable : qualité bactériologique, avis d'ébullition de l'eau, toxine cyanobactérienne (microcystine-LR), turbidité, virus et trichloroéthylène. (4.20)

● Engagement respecté ◓ Progrès modérés ○ Peu ou pas de progrès

Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 4 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
L'élaboration des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*	
4.22 Santé Canada devrait établir des échéances internes précises pour l'élaboration et la mise à jour des recommandations sur l'eau potable et poursuivre sa collaboration avec le Comité fédéral-provincial-territorial en vue de trouver des moyens d'accélérer le processus d'approbation de ces recommandations. Les facteurs qui entravent l'approbation et la publication des recommandations devraient être communiqués aux Canadiens de façon transparente. **(4.19-4.21)**	Au cours des deux dernières années, Santé Canada a simplifié le processus d'élaboration des recommandations afin de parvenir à élaborer de cinq à sept recommandations par année. Il a fixé cet objectif en tenant compte du fait qu'il faut de deux à trois ans pour élaborer, examiner et approuver une recommandation et qu'un nombre croissant de scientifiques procèdent actuellement à des évaluations. Il est préférable de fixer un nombre approximatif de recommandations à élaborer plutôt que des limites temporelles pour leur élaboration, car de nombreux facteurs influent sur le temps nécessaire pour élaborer une recommandation (par exemple, un contaminant donné peut se retrouver sous une ou plusieurs formes, ses incidences possibles sur la santé peuvent être nombreuses ou limitées, il existe une ou plusieurs voies d'exposition au produit). Un plan de travail pluriannuel qui tient compte du délai de deux à trois ans nécessaire pour élaborer une seule recommandation sera préparé et présenté au Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable pour qu'il l'approuve. Le processus simplifié comporte également des mesures que l'on met en œuvre pour accélérer le processus d'approbation. Ces mesures visent la définition des étapes et des dates pour l'évaluation de toutes les recommandations, l'élaboration et la mise en œuvre de procédures normales d'exploitation et de pratiques exemplaires, la communication permanente entre les membres du Comité afin de cerner et de régler rapidement les problèmes, et l'approbation des recommandations à des moments qui ne sont pas limités aux réunions régulières du Comité. Santé Canada surveillera le déroulement des travaux et proposera des changements, au besoin, pour veiller à ce que les recommandations soient élaborées et approuvées rapidement. En outre, le Ministère publiera sur son site Web l'état des travaux relatifs à l'élaboration des recommandations, exposant, s'il y a lieu, les raisons des retards, comme de nouvelles données (scientifiques ou technologiques), ou la nécessité d'élaborer et d'utiliser de nouvelles méthodes pour évaluer les risques.

Recommandation	Réponse du Ministère
4.31 Santé Canada devrait produire et appliquer un plan de travail afin d'éliminer l'arriéré d'environ 50 recommandations pour la qualité de l'eau potable, qui pourraient nécessiter une mise à jour afin de tenir compte des connaissances scientifiques de l'heure. Le Ministère devrait également indiquer clairement les recommandations qui doivent être examinées, la priorité qui leur est donnée, les cibles de révision et les échéances connexes. **(4.27-4.30)**	En 2004, Santé Canada a effectué un examen complet de toutes les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, sans égard à la date de leur publication, y compris celles qui ont été élaborées il y a plus de 15 ans (que l'on définit comme arriéré). Ce processus a permis de déterminer quelles recommandations devaient être examinées; les priorités pour l'élaboration de nouvelles recommandations seront établies à partir du risque pour la santé publique plutôt que de la date de publication d'une recommandation. Cet examen exhaustif sera effectué tous les deux ans afin de déterminer quelles recommandations doivent faire l'objet d'un examen. En ce qui concerne les recommandations de plus de 15 ans, plus de la moitié d'entre elles ont été reconduites, car elles protègent la santé humaine. La liste des recommandations reconduites sera publiée sur le site Web, ainsi qu'une liste des recommandations qui devront faire l'objet d'un examen. L'examen des autres recommandations de plus de 15 ans et d'autres recommandations plus récentes est prévu soit dans le plan de travail actuel, soit dans un plan de travail pluriannuel qui doit être élaboré et approuvé par le Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable.
La conformité du gouvernement fédéral aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*	
4.46 Santé Canada devrait terminer le document d'orientation qu'il prépare sur l'approvisionnement en eau potable dans les domaines de compétence fédérale et le transmettre à tous les administrateurs généraux. Il devrait également mettre ce document à jour, lorsque cela est nécessaire, et promouvoir son utilisation par les organismes fédéraux. **(4.43-4.45)**	Le document *Conseils pour un approvisionnement en eau potable salubre dans les secteurs de compétence fédérale* a été achevé et approuvé par le Groupe de travail interministériel sur l'eau potable en juin 2005, après la tenue de consultations avec chaque ministère. Le document d'orientation sera publié sur le site Web de Santé Canada, et le sous-ministre de Santé Canada informera tous les administrateurs généraux de la publication du document. Santé Canada examinera et mettra à jour le document régulièrement, en collaboration avec le Groupe de travail interministériel. Santé Canada et les coprésidents du Groupe de travail interministériel collaboreront avec le Conseil du Trésor en ce qui concerne l'adoption du document d'orientation, conformément à la recommandation 4.47.

Recommandation	Réponse du Ministère
4.47 Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, par l'intermédiaire du Conseil national mixte, devrait adopter les directives du document d'orientation sur l'approvisionnement en eau potable dans les domaines de compétence fédérale et rendre leur application obligatoire en vertu de la Directive sur l'hygiène. **(4.43-4.45)**	Quand le Conseil national mixte rouvrira la directive pour renégociation, le Secrétariat du Conseil du Trésor présentera un amendement afin que le document d'orientation soit intégré à la Directive sur l'hygiène.
4.53 Santé Canada devrait prendre des mesures pour garantir aux Canadiens que l'eau des avions est potable en permanence et, notamment, recommencer à faire des inspections régulières à bord de ceux-ci. **(4.52)**	Santé Canada négocie avec l'industrie du transport aérien depuis quatre ans. L'industrie, représentée par l'Association du transport aérien du Canada, a déclaré qu'elle ne veut pas payer les services d'inspection de Santé Canada. Le Ministère continuera à travailler avec les sociétés aériennes pour les convaincre de participer à son programme d'inspection volontaire à recouvrement des coûts. Santé Canada continuera à inspecter les aéronefs en cas de plainte, d'urgence ou d'autre incident lorsqu'il y a manifestement un risque pour la santé publique. Santé Canada examinera les possibilités de financement pour veiller à ce que l'eau potable utilisée dans l'industrie du transport aérien fasse l'objet d'inspections régulières; ce faisant, il tiendra compte des injustices susceptibles de se produire par rapport à d'autres transporteurs qui paient déjà pour participer au programme volontaire à recouvrement des coûts.
4.55 Santé Canada devrait modifier le *Règlement sur l'eau potable des transports en commun* afin d'y inclure des renvois aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, une définition claire des services auxiliaires et des pénalités plus adéquates pour les cas de non-conformité. **(4.54)**	Santé Canada reconnaît qu'il faut moderniser les lois pour éliminer les risques pour la santé à bord des moyens de transport et propose une approche plus globale. Une nouvelle réglementation complète visant les moyens de transport et leurs services auxiliaires (en remplacement du *Règlement sur l'eau potable des transports en commun*) comprendra des dispositions sur les sanctions, des définitions et des renvois aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Elle tiendra compte des risques associés à l'eau potable, ainsi qu'aux aliments, à la qualité de l'air et aux conditions générales d'hygiène. Ce règlement appuierait les engagements pris par Santé Canada dans le cadre de la nouvelle *Loi sur la quarantaine* et au *Règlement sanitaire international* (Organisation mondiale de la Santé) qui a été modifié récemment.

Recommandation	Réponse du Ministère

L'état d'avancement du Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral

4.61 Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux, devrait fournir des éclaircissements sur les prochaines étapes de l'utilisation du Cadre de gestion de l'eau pour le gouvernement fédéral, particulièrement en ce qui concerne les cinq résultats finaux. (4.56-4.60)

En septembre 2004, le ministère de l'Environnement a lancé le processus de création du Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement (CCDE). Le Cadre a pour but d'atteindre le plus haut niveau possible en matière de qualité de l'environnement afin d'améliorer la santé et le bien-être des Canadiens, de préserver notre environnement naturel et de favoriser notre compétitivité à long terme.

Le Cadre fédéral sur l'eau contribuera à réaffirmer les priorités de la politique fédérale sur l'eau dans le CCDE. Dix-neuf ministères ont participé aux travaux associés à l'élaboration du Cadre; ils ont décrit leurs activités en fonction de cinq objectifs finaux. Le Cadre sur l'eau vise notamment à aider à cibler les forces et les faiblesses des activités des ministères afin d'examiner toute la gamme des questions relatives à l'eau. Environnement Canada va continuer de faire la promotion de l'esprit du cadre dans l'établissement des priorités et l'intégration des activités interministérielles reliées à l'eau.

Une prochaine étape importante, les résultats du Cadre fédéral sur l'eau seront intégrés dans le cadre plus large du CCDE selon les thèmes suivants :

Résultats du Cadre fédéral sur l'eau	Résultats du CCDE
Santé humaine Dangers et prévision environnementale	Santé et sécurité des Canadiens
Santé des écosystèmes	Environnement naturel
Utilisation durable et économie	Compétitivité à long terme

Les grandes stratégies visant à atteindre les objectifs du Cadre fédéral sur l'eau serviront également à l'élaboration de certains éléments du CCDE liés à l'eau. Une table ronde sur l'eau avec le Comité des sous-ministres sur les politiques concernant la durabilité et l'environnement aidera à réaffirmer les priorités fédérales sur l'eau et à aligner les activités concernant l'eau sur les différents mandats du CCDE. Les discussions de la table ronde et l'harmonisation déjà mentionnée sont prévus à l'automne 2005.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2005
Chapitre 1	Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
Chapitre 2	L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
Chapitre 3	La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
Chapitre 4	La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
Chapitre 5	L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
Chapitre 6	L'approvisionnement écologique
Chapitre 7	Les stratégies de développement durable
Chapitre 8	Les pétitions en matière d'environnement

2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 5

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-5F
ISBN 0-662-74890-5

Chapitre

5

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Salubrité de l'eau potable des Premières nations 5

Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 8

Les initiatives n'ont pas réduit de beaucoup les risques en matière de santé et de sécurité 8

Cadre de régie 11

Absence de réglementation en matière d'eau potable dans les réserves 11

Gestion de programmes 15

La mise en œuvre des lignes directrices n'est pas uniforme 15

Peu d'éléments probants démontrent que les réseaux d'approvisionnement en eau satisfont aux codes et aux normes applicables 17

L'analyse de l'eau n'est pas uniforme 18

Le soutien et le développement des capacités sont insuffisants 20

Rapports au Parlement 28

Le Parlement ne reçoit toujours pas de tableau complet 28

Conclusion 31

À propos de la vérification 32

Annexe

Tableau des recommandations 34

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Points saillants

Objet

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Santé Canada accordent du financement et du soutien pour aider les Premières nations à fournir de l'eau potable à leurs collectivités. AINC assume les coûts de la conception, de la construction et de la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau ainsi que la plupart des coûts de fonctionnement et d'entretien. Santé Canada appuie les Premières nations pour instaurer des contrôles et des analyses de l'eau du robinet afin de démontrer qu'elle est potable. Par l'entremise d'ententes de financement, les Premières nations sont chargées de la construction, de la modernisation et de la gestion quotidienne des réseaux d'approvisionnement en eau. Nous avons examiné les programmes et le financement des deux ministères pour établir s'ils aidaient les collectivités des Premières nations à donner à leurs résidants un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres Canadiens et Canadiennes vivant dans des collectivités de taille et d'emplacement semblables.

Nous avons également examiné la mise en œuvre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Cette stratégie, d'une durée de cinq ans, a été adoptée en 2003 pour améliorer de façon substantielle la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les réserves.

Pertinence

L'accès à l'eau potable est essentiel à la santé de tous les Canadiens, y compris le demi-million de personnes environ réparties parmi quelque 600 Premières nations. En 1995, Santé Canada et AINC estimaient que le quart des réseaux d'approvisionnement en eau dans les collectivités des Premières nations présentaient des risques potentiels pour la santé et la sécurité des personnes desservies. En 2001, AINC a constaté des risques importants en matière de qualité ou de salubrité de l'eau potable dans les trois quarts des réseaux. Entre 1995 et 2003, le gouvernement fédéral a dépensé environ 1,9 milliard de dollars pour aider les collectivités des Premières nations à fournir des services d'approvisionnement en eau potable et des services d'égouts. En 2003, le gouvernement a fait de la

salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations une priorité et a approuvé un budget de 600 millions de dollars sur cinq ans pour la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Constatations

- En ce qui concerne la salubrité de l'eau potable, les résidants des collectivités des Premières nations ne bénéficient pas d'un niveau de protection comparable à celui des personnes vivant à l'extérieur des réserves. Cela est dû en partie au fait qu'aucune loi ou règlement ne régit l'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations, ce qui n'est pas le cas dans les autres collectivités. AINC et Santé Canada tentent d'assurer l'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations par l'entremise de leurs politiques, de leurs lignes directrices et d'ententes de financement avec les Premières nations. Cette façon de faire ne couvre pas tous les éléments qui se retrouveraient dans la réglementation de l'eau potable et elle n'est pas mise en œuvre de manière uniforme.
- Malgré l'investissement de centaines de millions de dollars en fonds fédéraux, une proportion considérable des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations continue de fournir de l'eau dont la qualité ou la salubrité est à risque. Bien que l'accès à l'eau potable se soit amélioré, la conception, la construction, le fonctionnement et l'entretien de bon nombre de réseaux d'approvisionnement en eau sont encore déficients. De plus, en grande partie, le succès de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations dépend des correctifs qu'AINC et Santé Canada apporteront aux lacunes de gestion que nous avons relevées.
- L'aide technique disponible pour appuyer et accroître la capacité des Premières nations de fournir de l'eau potable est fragmentée. Comme la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidants et que la fourniture d'eau potable est devenue plus compliquée, la mise sur pied d'institutions capables de donner un soutien technique permanent est essentielle pour fournir un approvisionnement constant en eau potable à ces collectivités.

Réaction des ministères. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada ont accepté toutes les recommandations intégralement, sauf celle qui porte sur la mise en œuvre d'une réglementation. À cet égard, les ministères ont déclaré qu'ils vont étudier en profondeur, en collaboration avec les Premières nations, les options et la faisabilité d'instaurer une réglementation. Les réponses des ministères sont incluses dans le chapitre.

Introduction

5.1 La production et la distribution de l'eau potable sont souvent considérées comme acquises, jusqu'à ce qu'un problème survienne, parfois avec des conséquences tragiques. Après les incidents de Walkerton, en Ontario, en 2000 et de North Battleford, en Saskatchewan, en 2001, l'amélioration de la salubrité de l'eau potable est devenue une priorité partout au Canada, y compris dans les collectivités des Premières nations. La salubrité de l'eau dépend de facteurs techniques, humains, financiers et réglementaires complexes. La relation entre le gouvernement fédéral et les Premières nations et le contexte particulier à chaque Première nation ajoutent à cette complexité.

5.2 Les programmes et le financement du gouvernement fédéral qui se rattachent à l'eau potable dans les réserves découlent de la politique gouvernementale adoptée dans les années 1960 et 1970 et des crédits parlementaires. La politique gouvernementale a pour objectif d'assurer que les personnes vivant dans les réserves ont un niveau de santé et un accès à des réseaux d'approvisionnement en eau comparables à ceux des autres Canadiens vivant dans des collectivités de taille et d'emplacement semblables.

5.3 Deux ministères se partagent la responsabilité de la mise en œuvre de la politique, soit Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Santé Canada. De plus, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) fournit des services techniques à AINC en vertu d'un protocole d'entente.

5.4 **Affaires indiennes et du Nord Canada.** Les réseaux d'approvisionnement en eau dans les collectivités des Premières nations sont financés dans le cadre du programme Immobilisations et entretien des installations du Ministère. Par l'entremise d'ententes de financement, ce programme transfère des fonds aux Premières nations pour les aider à fournir des services communautaires comme les réseaux d'approvisionnement en eau et les réseaux d'égouts, les écoles, les routes, la protection contre les incendies et les bâtiments communautaires. L'objectif du programme est d'améliorer les conditions de vie dans les réserves.

5.5 AINC établit les priorités quant à la répartition des fonds et définit les conditions de leur utilisation. En ce qui concerne les réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les réserves, comme les stations de traitement, les prises d'eau, les canalisations et la distribution d'eau par camion, le programme couvre l'ensemble des

coûts de conception, de construction, d'acquisition, de modernisation et des réparations majeures pour l'approvisionnement en eau des résidences et des bâtiments communautaires. Les puits individuels et les entreprises ne sont pas admissibles à l'aide, tout comme les réseaux d'approvisionnement en eau desservant moins de cinq maisons. AINC approuve les projets et le financement, conformément aux lignes directrices ministérielles applicables ou demande l'approbation du Conseil du Trésor dans le cas des projets de plus de 15 millions de dollars. Le Ministère vérifie également le respect des conditions de financement. La qualité de l'eau doit être conforme aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, alors que le niveau des services de distribution d'eau financés par AINC dépend de la densité des habitations dans une collectivité. Le niveau des services peut aller de l'approvisionnement par canalisation à haute pression à la livraison par camion dans des citernes.

5.6 Le programme fournit également des fonds aux Premières nations pour le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau admissibles. La politique d'AINC consiste à financer 80 p. 100 des coûts estimatifs de fonctionnement et d'entretien d'un réseau donné. AINC attend des Premières nations qu'elles perçoivent les 20 p. 100 restants au moyen de frais d'utilisation ou d'autres sources. Le Ministère accorde également des fonds aux Premières nations pour la formation et l'accréditation des opérateurs. De plus, le programme couvre 80 p. 100 des coûts lorsqu'une Première nation achète son eau potable d'une municipalité voisine.

5.7 AINC fournit aussi des fonds aux conseils tribaux, à partir d'un autre programme, pour mettre des services de soutien technique à la disposition des Premières nations membres pour la planification, la conception, la construction et le fonctionnement et l'entretien d'infrastructures pour les collectivités.

Conseil tribal — Organisme établi par un nombre de Premières nations partageant un intérêt commun qui s'unissent volontairement pour offrir des services consultatifs ou des programmes aux Premières nations membres

5.8 **Santé Canada.** Dans les collectivités des Premières nations, Santé Canada agit à titre d'organisme de surveillance pour l'eau potable ainsi qu'à titre d'agence de santé publique. Dans le cadre du Programme sur la qualité de l'eau potable, Santé Canada finance des Premières nations ou des conseils tribaux, ou conclut des marchés avec des particuliers, pour échantillonner et analyser l'eau du robinet et fournir un contrôle final sur sa salubrité. Le Ministère définit les conditions de ses ententes de financement et vérifie le respect des modalités du programme approuvées par le Conseil du Trésor. L'objectif du programme est d'assurer que l'eau potable dans les réserves situées au sud du 60^{e} parallèle est surveillée conformément

aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Les administrations territoriales sont responsables de l'eau potable au nord du 60e parallèle.

5.9 La plupart des collectivités des Premières nations reçoivent des fonds de Santé Canada pour échantillonner et analyser leur eau potable; des employés du Ministère appuient ces activités en fournissant des services de formation et d'assurance de la qualité, en examinant et en interprétant les résultats et en donnant des conseils et des recommandations. Dans certaines collectivités, des employés du Ministère effectuent les analyses. Dans d'autres collectivités, la responsabilité du contrôle de l'eau potable et d'autres activités dont s'acquittent normalement des employés du Ministère a été entièrement transférée aux Premières nations. Le Programme sur la qualité de l'eau potable dispense aussi des services de formation et d'éducation communautaire sur les questions liées à l'eau potable. Santé Canada appuie aussi l'exécution de ce programme dans le cadre de ses responsabilités générales en matière de santé publique et de sécurité dans les collectivités des Premières nations.

5.10 Selon AINC et Santé Canada, les Premières nations ont la responsabilité de s'assurer que les réseaux d'approvisionnement en eau sont planifiés, conçus, construits, exploités et entretenus conformément aux conditions de programme et aux conditions financières de leurs ententes de financement. La responsabilité quotidienne du fonctionnement et de l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau, y compris les analyses de l'eau, revient aux Premières nations aux termes de ces ententes. La pièce 5.1 montre certains des défis à relever pour fournir de l'eau potable de qualité aux collectivités des Premières nations et présente des opinions des Premières nations à ce sujet.

Salubrité de l'eau potable des Premières nations

5.11 Selon des données recueillies par Affaires indiennes et du Nord Canada, il y a environ 460 000 membres des Premières nations, répartis parmi quelque 600 Premières nations, qui vivent dans des réserves (chiffres de 2004). Environ 78 000 membres des Premières nations vivent dans près de 90 collectivités isolées, sans accès par la route toute l'année.

5.12 En 1995, une évaluation des réseaux d'approvisionnement en eau potable effectuée par Santé Canada et AINC a démontré, d'après les données sur la qualité de l'eau potable disponibles à l'époque, qu'environ 25 p. 100 des réseaux d'approvisionnement en eau dans les

réserves posaient un risque potentiel pour la santé et la sécurité des personnes qu'ils desservaient. Le gouvernement fédéral a dépensé environ 1,9 milliard de dollars entre 1995 et 2003 pour les réseaux d'approvisionnement en eau et les réseaux d'égouts dans les réserves, principalement pour l'eau potable. Une partie des fonds dépensés l'a été en réponse à l'évaluation de 1995.

5.13 Une autre évaluation menée par AINC en 2001, s'appuyant sur une inspection de tous les réseaux d'approvisionnement en eau des collectivités des Premières nations, a permis d'établir que les trois quarts de ces réseaux présentaient un risque important pour la qualité ou la salubrité de l'eau potable. En réponse à l'évaluation de 2001 et aux résultats de la Commission d'enquête sur Walkerton, le gouvernement fédéral a adopté, en 2003, la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, dotée d'un budget de 600 millions de

Pièce 5.1 Défis liés à l'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations

Emplacement. Bon nombre de Premières nations sont situées sur le Bouclier canadien ou à d'autres endroits où il est difficile, techniquement, et coûteux de fournir des services d'eau. Certaines réserves sont isolées et ne sont accessibles par la route qu'en hiver; certaines ont un accès limité à l'électricité ou à d'autres formes d'énergie. Les sources d'eau sont souvent situées hors des réserves et il est difficile pour les Premières nations de les protéger.

Responsabilité. Les ministères fédéraux établissent des exigences pour rendre les Premières nations responsables de la distribution afin de subvenir à leurs besoins quotidiens en eau potable. On ne sait pas qui, en bout de ligne, est responsable de la salubrité de l'eau potable.

Coûts et financement. Fournir de l'eau potable est coûteux et les économies d'échelle sont limitées. Les réseaux d'approvisionnement en eau desservent une petite population. Les piètres conditions économiques limitent l'accès des Premières nations au financement pour des projets liés à l'eau ou aux revenus réguliers permettant d'assumer une partie des coûts de fonctionnement et d'entretien, ce qui donne lieu à un manque de financement chronique pour le fonctionnement et l'entretien.

Opérateurs. Il est difficile de trouver et de retenir des opérateurs accrédités. Plusieurs opérateurs n'ont pas les qualifications requises. Comme la plupart des Premières nations sont petites, il y a peu de candidats compétents. Les opérateurs ont un accès limité à la formation et au soutien extérieurs.

Normes techniques. Il est difficile de dire exactement quelles sont les normes applicables. Les lignes directrices et règlements provinciaux sur l'eau potable doivent être appliqués sauf lorsqu'ils sont moins stricts que les normes fédérales. Le soutien pour aider les Premières nations à respecter les normes est limité, tout comme le sont les mécanismes d'application.

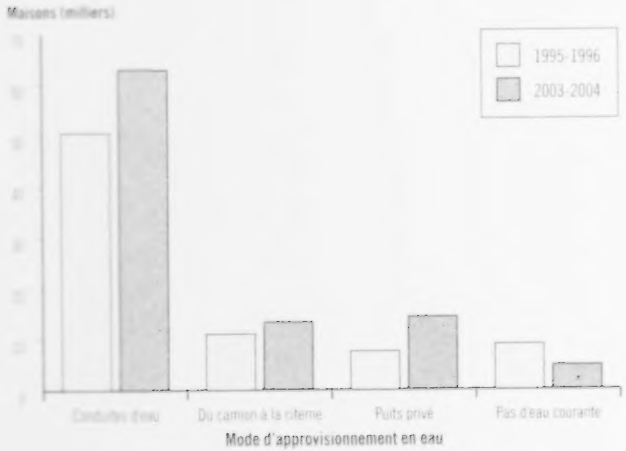
Croissance de la population. On estime que la population dans les réserves augmentera de 230 000 personnes entre 2004 et 2021. Il est difficile d'évaluer la croissance de la population et le développement économique dans chaque collectivité afin de planifier des réseaux d'eau pouvant répondre aux besoins en eau potable pendant 10 à 20 ans.

dollars sur 5 ans. Le principal objectif de la Stratégie est d'améliorer de façon substantielle, pendant cette période, la qualité et la salubrité de l'eau dans les collectivités des Premières nations.

5.14 Grâce aux efforts des deux ministères et des Premières nations et à un investissement important de fonds fédéraux, l'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations s'est amélioré. La pièce 5.2 présente les changements à l'accès à l'eau entre 1995 et 2004, par mode d'approvisionnement.

5.15 Au moment de la vérification, AINC et Santé Canada en étaient à la deuxième année de la mise en œuvre de la Stratégie et tous les éléments de celle-ci étaient en voie d'implantation. AINC avait ébauché des politiques et des normes, envoyé du matériel de communication aux chefs et aux conseils au sujet de la stratégie et des questions liées à l'eau potable, accru le financement pour le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau, augmenté la formation offerte aux opérateurs de ces réseaux et commencé à corriger la situation dans le cas des réseaux recensés en 2001 comme présentant un risque important. Dans certains cas, les travaux sur ces réseaux étaient terminés. Santé Canada avait augmenté son financement et la formation pour l'analyse de l'eau et mis en place un système d'information dans la plupart des régions. Enfin, les deux ministères avaient entrepris des discussions pour améliorer la coordination de leurs activités.

Pièce 5.2 **L'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations s'est amélioré depuis 1995**



Source : Affaires indiennes et du Nord Canada (non vérifié)

Objet de la vérification

5.16 Notre vérification a mis l'accent sur les activités d'AINC et de Santé Canada relatives à la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, y compris les services techniques fournis à AINC par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), et sur les résultats de ces activités. La vérification a porté principalement sur les programmes et le financement destinés expressément aux réseaux d'approvisionnement en eau et à la surveillance de la qualité de l'eau. Grâce à des visites dans les collectivités et des consultations, nous avons recueilli les opinions des Premières nations et de leurs organisations sur les questions examinées dans le cadre de la vérification.

5.17 Les objectifs de la vérification étaient de déterminer si :

- les programmes et le financement d'AINC et de Santé Canada donnaient aux collectivités des Premières nations un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres collectivités de taille et d'emplacement semblables;
- Santé Canada communiquait des renseignements suffisants et appropriés sur la qualité de l'eau potable aux Premières nations, à AINC et à d'autres parties concernées;
- AINC et Santé Canada recueillaient des renseignements suffisants et appropriés pour que le gouvernement soit en mesure de rendre compte au Parlement des résultats de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Les initiatives n'ont pas réduit de beaucoup les risques en matière de santé et de sécurité

5.18 À la suite de l'évaluation de l'eau potable menée en 1995 dans les collectivités des Premières nations, dont les résultats ont démontré qu'environ 25 p. 100 des réseaux d'approvisionnement en eau potable présentaient des risques pour la santé et la sécurité des personnes qu'ils desservaient, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a entrepris un certain nombre d'activités, notamment :

- Il a réaffecté environ 370 millions de dollars de son programme d'immobilisations et d'autres programmes pour financer la construction, la modernisation et la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau (et des égouts).
- Le Ministère a également utilisé des fonds provenant d'initiatives à fins déterminées pour accélérer la construction et la modernisation des réseaux d'approvisionnement en eau et des égouts dans les réserves. Par exemple, depuis 1998, dans le cadre de l'initiative sur l'eau et les égouts du Plan d'action du Canada pour les questions autochtones (« Rassembler nos forces »), il a eu accès à quelque 50 millions de dollars par année.
- Le Ministère a émis de nouvelles lignes directrices à l'intention du personnel concernant le niveau des services d'eau potable et le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau. Il a aussi modifié les conditions des ententes de financement avec les Premières nations pour clarifier l'obligation de rendre compte.
- AINC a fourni un soutien additionnel pour la formation des opérateurs de réseaux d'approvisionnement en eau.

5.19 La plupart de ces activités avaient pour objectif de corriger toutes les situations où l'eau potable était considérée comme posant un risque pour la santé et la sécurité des personnes. Il n'y avait toutefois pas de plan exhaustif, avec des échéances et des ressources, pour corriger ces situations et l'impact du financement additionnel n'a pas fait l'objet d'une surveillance efficace. De nombreux projets ont été financés par diverses sources dans le cadre de différentes initiatives. AINC n'a pas réussi à établir un lien clair entre les projets et les initiatives, d'une part, et son but général de corriger toutes les situations posant des risques, d'autre part. Par conséquent, il n'est pas possible de montrer les résultats de chaque initiative.

5.20 Bon nombre de réseaux d'approvisionnement en eau ont été construits, modernisés ou réparés à la suite de l'évaluation de 1995. Cependant, AINC n'a pas réglé toutes les situations présentant des risques potentiels relevées en 1995 et ne peut démontrer que les Premières nations qui ont fait construire, moderniser ou réparer des réseaux d'approvisionnement en eau ont réglé les problèmes liés à l'eau potable. Par exemple, en 2003, la construction d'une nouvelle station de traitement des eaux dans une collectivité des Premières nations a été réalisée à un coût d'environ 4 millions de dollars. Toutefois, la collectivité en question a des inquiétudes au sujet de la source d'approvisionnement en eau et de la conception de la station de

traitement et n'est pas prête à l'utiliser. Lorsque nous avons terminé notre vérification, le Ministère travaillait toujours avec la Première nation à tenter de trouver des solutions à ces problèmes.

5.21 En 2001, AINC a entrepris une évaluation des réseaux d'approvisionnement en eau et des égouts dans les réserves. Il a examiné sur place le rendement des stations de traitement, les pratiques d'exploitation, les compétences des opérateurs et les objectifs de qualité de l'eau. Il a aussi relevé les secteurs à améliorer et fait une estimation des coûts. L'évaluation a démontré que près des trois quarts des réseaux d'approvisionnement en eau dans les collectivités des Premières nations présentaient un risque important en matière de qualité ou de salubrité de l'eau. Malgré les mesures prises depuis 1995 et les centaines de millions de dollars dépensés pour les réseaux d'approvisionnement en eau, le niveau de risque que présentait l'eau potable était toujours considérable.

5.22 En 2003, AINC et Santé Canada ont élaboré la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Cette stratégie vise à régler la plupart des problèmes relevés lors de l'évaluation de 2001 et à améliorer de façon substantielle la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations d'ici à 2008. Elle comporte les sept éléments suivants :

- l'élaboration de lignes directrices, de politiques et de normes exhaustives;
- la sensibilisation des résidants des réserves à l'égard des questions liées à l'eau potable;
- la clarification des rôles et des responsabilités;
- la construction et la modernisation des réseaux d'approvisionnement en eau selon les normes;
- l'amélioration du fonctionnement et de l'entretien;
- la formation des opérateurs;
- l'augmentation des analyses de l'eau.

Les ministères tentent de donner suite aux cinq derniers points depuis 1995.

5.23 La Stratégie est dotée d'un budget de 600 millions de dollars sur cinq ans. En outre, les ministères continueront de dépenser des fonds provenant de leurs budgets de programmes réguliers. AINC et Santé Canada prévoient dépenser environ 1,8 milliard de dollars au cours de cette période de cinq ans.

Cadre de regie

Absence de réglementation en matière d'eau potable dans les réserves

5.24 Conformément à l'objectif de la politique gouvernementale et à la priorité accordée à la salubrité de l'eau potable des Premières nations, nous nous attendions à ce que le financement fourni aux Premières nations soit fondé sur des normes appropriées et l'octroi de licences pour aider les collectivités des Premières nations à donner à leurs résidants un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres Canadiens vivant dans des collectivités de taille et d'emplacement semblables.

5.25 Cependant, nous avons constaté qu'AINC, Santé Canada et les Premières nations ne sont pas soumis à des règlements, comme c'est le cas dans la plupart des provinces. AINC et Santé Canada ont plutôt recours à des ententes de financement avec les Premières nations et à des documents administratifs comme moyens de fixer et d'appliquer les exigences en matière de qualité et de salubrité de l'eau.

5.26 Même si la plupart des provinces disposent de lois et de règlements concernant l'eau potable, tant AINC que Santé Canada affirment que la compétence provinciale en matière d'eau potable ne s'étend pas aux réserves.

5.27 Tous les employeurs assujettis au *Code canadien du travail*, y compris le gouvernement fédéral, doivent fournir de l'eau potable à leurs employés, (voir le chapitre 4, intitulé « La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales »). Cependant, parce que le *Code canadien du travail* ne s'applique qu'aux employés et que les lois et règlements provinciaux ne s'appliquent pas dans les réserves, les résidants des collectivités des Premières nations ne profitent pas de la protection réglementaire touchant l'eau potable dont bénéficient les résidants des provinces et les employés fédéraux. L'étude de cas, à la page suivante, donne un exemple de l'application des règlements fédéraux dans les réserves.

5.28 AINC tente de combler cette absence de réglementation en renvoyant aux lois et règlements provinciaux dans ses politiques et lignes directrices et dans les ententes de financement avec les Premières nations. Cependant, nous avons constaté que d'importants éléments traités dans la plupart des règlements des provinces ne se retrouvent pas dans les lignes directrices ni dans les ententes de financement. Ces éléments comprennent l'approbation et l'octroi de licences pour les stations de traitement des eaux, la surveillance continue, les exigences en matière de présentation de rapports au public et les mécanismes de respect et d'application de la loi.

Cela signifie, par exemple, que lorsqu'une province exige que les stations de traitement des eaux obtiennent une licence ou une accréditation, cette exigence ne s'applique pas aux stations situées dans les collectivités des Premières nations.

Comment les règlements fédéraux sont appliqués dans les réserves

En vertu du *Code canadien du travail* et du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, tout employeur assujetti à la législation fédérale doit fournir à ses employés de l'eau potable qui répond aux normes énoncées dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Les employés fédéraux travaillant dans les collectivités des Premières nations sont visés par ces dispositions.

Nous avons constaté qu'en 2002, Santé Canada a installé de petites unités de traitement de l'eau dans les cliniques et les postes sanitaires d'au moins 20 collectivités des Premières nations qui éprouvaient régulièrement des problèmes de salubrité de l'eau potable. Cela faisait suite à l'intervention de Développement des ressources humaines Canada qui voulait s'assurer que les employés fédéraux travaillant à ces endroits avaient accès à de l'eau potable, comme le prévoit le *Code canadien du travail*.

Afin d'assurer la salubrité de l'eau et de s'acquitter de ses obligations, Santé Canada effectue régulièrement des analyses de la qualité de l'eau. Depuis janvier 2005, les analyses ont indiqué que l'eau produite par certaines de ces unités de traitement n'était pas propre à la consommation et le Ministère prend des mesures pour régler ces problèmes.

5.29 Nous avons également constaté que les lignes directrices d'AINC ne sont pas mises en œuvre de façon uniforme. Ces lignes directrices exigent, notamment, que les nouveaux réseaux d'approvisionnement en eau respectent les règlements provinciaux, sauf lorsqu'ils sont moins stricts que ceux du gouvernement fédéral. Des fonctionnaires du ministère nous ont dit qu'ils ne se sentent pas obligés de respecter ou d'appliquer entièrement les règlements provinciaux. Ils ont également indiqué qu'ils n'ont pas les ressources humaines et la capacité dont disposent les provinces pour les mettre de l'avant et les appliquer.

5.30 Dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC rédige de nouvelles lignes directrices sur la gestion des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations. Nous avons examiné ce document et sommes d'avis qu'il ne peut à lui seul constituer une réglementation efficace parce qu'il s'applique seulement aux fonctionnaires d'AINC. De plus, il ne sera pas applicable en vertu d'une loi ou d'un règlement et la façon dont il s'appliquera aux Premières nations demeure incertaine.

5.31 AINC utilise aussi les ententes de financement avec les Premières nations pour définir les exigences en matière d'eau potable. Cependant, le libellé des ententes est général et ne renvoie pas

expressément aux réseaux d'approvisionnement en eau. En 2001, lors d'une présentation à la Commission d'enquête sur Walkerton, les Chefs de l'Ontario ont déclaré : [Traduction] « Les Premières nations, leurs consultants et les fonctionnaires fédéraux doivent tenter de discerner les normes applicables dans le libellé vague et conflictuel des conditions de financement, des lignes directrices et des manuels. » Cette situation n'avait pas changé de façon notable au moment de notre vérification.

5.32 Les ententes de financement entre AINC et les Premières nations stipulent que les Premières nations doivent respecter tous les codes et toutes les normes applicables et protéger la santé et la sécurité. Il n'est toutefois pas spécifié si les Premières nations doivent intégrer tous les éléments que contiennent les lois et règlements provinciaux dans la gestion de leur eau potable et comment elles doivent le faire, le cas échéant.

5.33 Aucune loi n'exige que la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations soient contrôlées. Selon Santé Canada, aucune loi ou règlement ne lui confère des pouvoirs d'application de la loi ou d'inspection en ce qui a trait à la qualité de l'eau dans les réserves. Par conséquent, le personnel du ministère n'est pas légalement habilité à veiller à ce que toutes les analyses requises soient menées. De plus, les Premières nations ne sont pas légalement habilitées à analyser leur eau potable. Ainsi, les résidants des collectivités des Premières nations ne profitent pas d'analyses comparables à celles d'autres collectivités.

5.34 Dans le cadre du Programme sur la qualité de l'eau potable, Santé Canada signe des ententes de financement avec la plupart des Premières nations ou conclut des marchés avec des particuliers pour analyser l'eau potable conformément aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. En vertu de ces ententes, toutefois, le fait d'omettre ces analyses a pour seule conséquence de suspendre le versement des fonds.

5.35 À notre avis, d'ici à ce que des règlements comparables à ceux des provinces soient instaurés, AINC et Santé Canada ne peuvent garantir que les membres des Premières nations qui vivent dans les réserves aient un accès continu à de l'eau potable de qualité.

5.36 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient élaborer et mettre en œuvre une réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cette réglementation devrait

être comparable à celle des provinces et devrait être conçue pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations. Elle devrait à tout le moins traiter des rôles et responsabilités, des exigences en matière de qualité de l'eau, des exigences techniques, de certification des systèmes, d'accréditation des opérateurs, de respect et d'application de la réglementation et des exigences en matière de rapports publics.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada continuera à mettre en place la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations qui vise à améliorer les éléments du programme, tout particulièrement en clarifiant les rôles et les responsabilités, les exigences relatives à la qualité de l'eau, les exigences techniques, l'accréditation des systèmes et des opérateurs, la conformité aux règlements et leur application, et les exigences concernant l'établissement de rapports destinés au public. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations :

- étudiera attentivement, avec tous les autres intervenants, les options et la faisabilité d'une réglementation de l'eau potable dans les réserves. Tous les aspects du régime proposé seront évalués, y compris l'adoption de nouveaux règlements, lois et mécanismes de mise en application. Un plan d'action sera élaboré pour la mise en œuvre de l'option choisie d'ici à septembre 2006;
- continuera à développer et à mettre en place des mécanismes qui visent à assurer le respect des normes en ce qui concerne la qualité de l'eau potable jusqu'à ce qu'une réglementation soit mise en place. Cette étape comprend la mise au point des Protocoles exhaustifs pour la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, récemment élaborés dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, laquelle inclut les éléments clés couverts par la réglementation provinciale et fournit des directives claires sur la façon dont les Premières nations doivent intégrer ces éléments à la gestion de leur eau potable d'ici à avril 2006;
- continuera à développer et à mettre en place des modifications aux ententes de financement en ce qui concerne les coûts et les normes des Protocoles susmentionnés afin de renforcer les pratiques de gestion de l'eau potable en accord avec les exigences provinciales d'ici à avril 2007.

Réponse de Santé Canada. Les enjeux politiques et les questions liées à la gouvernance chez les Premières nations sont très complexes. Les Premières nations considèrent l'autonomie gouvernementale comme une priorité. Santé Canada et AINC évalueront la possibilité de mettre en application cette recommandation ainsi que les options de mise en œuvre avec l'accord des intéressés des Premières nations. Entre-temps, Santé Canada améliorera la prestation des programmes dans les secteurs qui, selon les vérificateurs, découlent de la législation provinciale, notamment les suivants : rôles et responsabilités, exigences en matière de qualité de l'eau, exigences techniques, conformité et application de la loi et exigences en matière de présentation de rapports destinés au public. Ces mesures seront prises avant décembre 2006.

Gestion de programmes

La mise en œuvre des lignes directrices n'est pas uniforme

5.37 Pour vérifier les systèmes de gestion d'AINC, nous avons examiné 28 projets liés à l'eau potable de 20 Premières nations et ce, dans trois régions. Nous nous attendions à ce que le Ministère se conforme aux lignes directrices sur la gestion émises à l'intention de son personnel et s'assure que les fonds transférés aux Premières nations pour ces projets sont utilisés aux fins prévues.

5.38 Nous avons constaté que les niveaux de service devant être fournis sont interprétés différemment selon la région et la Première nation. Par exemple, dans une région, la livraison d'eau par camion n'est pas considérée comme un niveau de service acceptable et n'est pas envisagée comme option. Dans d'autres régions, ce mode d'approvisionnement est largement utilisé dans les collectivités où la densité des habitations est faible.

5.39 Il y a des cas où AINC ne respecte pas la définition des usagers admissibles, soit les immeubles résidentiels et communautaires. Selon les lignes directrices du Ministère, tous les autres usagers devraient normalement payer entièrement le coût de leur eau. Nous avons relevé des cas où les réseaux d'approvisionnement en eau financés par AINC sont utilisés pour fournir, sans frais additionnels, de l'eau à des entreprises.

5.40 Les coûts supplémentaires des réseaux d'approvisionnements en eau ne sont pas toujours justifiés. Selon les lignes directrices d'AINC, le Ministère doit financer l'option la plus rentable, en tenant compte des coûts estimatifs de construction, ainsi que des coûts de fonctionnement et d'entretien pour la durée de vie prévue d'un réseau d'approvisionnement en eau. Dans un des cas que nous avons

examinés, l'option qu'AINC a finalement approuvée était la plus coûteuse sur la durée de vie du réseau, ajoutant 630 000 $ aux coûts estimatifs de construction, une augmentation de 36 p. 100 comparativement à l'option la moins coûteuse. Cependant, cette décision n'était pas fondée sur des considérations techniques, comme le requièrent les lignes directrices d'AINC, mais sur le fait que la Première nation voulait un processus de traitement offrant un niveau plus élevé de protection contre la giardia et le cryptosporidium. L'étude de cas ci-dessous donne un autre exemple où AINC a dépensé des sommes relativement importantes pour répondre à une question de santé et de sécurité sans examiner différents niveaux de service ou des solutions novatrices.

Une réponse coûteuse à une question de santé et de sécurité

En 1995, une Première nation n'avait pas accès à une eau potable salubre. En 1997, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et la Première nation ont entrepris des discussions concernant un projet d'approvisionnement en eau chlorée de cinq maisons dans une de ses réserves, deux maisons à l'extérieur de la réserve et cinq autres maisons devant être construites. La réserve était visée par un avis de faire bouillir l'eau. Le coût du projet était initialement estimé à 520 000 $.

Un examen du projet mené en 1998 par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour AINC a mis en question le projet parce qu'il ne respectait pas les lignes directrices d'AINC et a constaté qu'une option plus rentable était disponible. On a demandé à la Première nation d'envisager la possibilité de se relier au réseau d'eau d'une Première nation voisine, qui était alors en construction. Après des discussions, cette option a été rejetée en raison d'inquiétudes liées à la disponibilité de l'eau.

En 1999, AINC a approuvé le projet essentiellement tel qu'il avait d'abord été conçu, à un coût prévu de 762 000 $. Le projet ne comprenait pas la filtration. La construction était pratiquement achevée en 2001. Les coûts finaux du projet ont atteint 782 000 $. Au moment de la vérification, en raison de l'absence de filtration, la réserve était toujours visée par un avis de faire bouillir l'eau pour une durée indéterminée, pour les enfants en bas âge et les personnes ayant des problèmes de santé. La possibilité de relier la réserve à une station de traitement des eaux située dans une autre réserve de la Première nation était également étudiée.

5.41 Les habitants de certaines collectivités n'ont toujours pas accès à l'eau courante. Alors que, selon les politiques d'AINC, cette situation n'est pas acceptable, il n'est pas facile d'établir comment les lignes directrices sur l'eau potable aident les fonctionnaires d'AINC à concilier les normes de service minimales et les fonds disponibles.

5.42 Dans un des cas que nous avons examinés, une station de traitement des eaux de 3 millions de dollars a été construite en 1999. Néanmoins, les personnes occupant environ la moitié des 500 maisons de la collectivité n'ont pas l'eau courante, au moyen de conduites ou provenant d'une citerne, et certaines doivent s'approvisionner à partir de points d'eau. Même si les lignes directrices d'AINC indiquent que les points d'eau sont une solution temporaire, le plan quinquennal

d'immobilisations (jusqu'en 2009) de la région ne contient pas de projet visant à fournir l'eau courante à ces maisons. Si le plan quinquennal se réalise, environ la moitié de la population de cette collectivité n'aura retiré que bien peu d'avantages de cette station de traitement des eaux, dix ans après sa construction.

5.43 Nous avons constaté que les mesures de contrôle dans les régions d'AINC donnent l'assurance que les fonds transférés aux Premières nations pour la conception, la construction ou la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau potable sont utilisés aux fins prévues. Dans les trois régions que nous avons visitées, nous avons examiné des projets de construction qui étaient soit en cours, soit terminés. Les paiements d'AINC pour les projets de construction étaient habituellement versés à la suite de la production des rapports d'étape. Dans une région, les mesures de contrôle comprenaient l'obligation pour les Premières nations d'avoir un compte distinct pour les fonds des projets liés à l'eau. Les mesures de contrôle dans les régions ne sont toutefois pas suffisantes pour assurer le respect des codes et des normes applicables.

Codes et normes — Les codes sont des ensembles de règles, d'exigences ou de critères exprimés par écrit (par exemple, le *Code national du bâtiment*). Les normes sont des règles, des exigences ou des procédures qui permettent d'aborder une activité particulière de façon ordonnée. Les codes et les normes n'ont force de loi que lorsqu'un gouvernement y renvoie dans un texte législatif.

Peu d'éléments probants démontrent que les réseaux d'approvisionnement en eau satisfont aux codes et aux normes applicables

5.44 Nous nous attendions à ce que AINC dispose de pratiques de gestion appropriées pour évaluer, approuver et surveiller les projets liés à l'eau potable dans les réserves et s'assurer que toutes les conditions de financement sont remplies.

5.45 Nous avons constaté qu'AINC ne disposait pas d'une liste exhaustive de codes et de normes applicables à la conception et à la construction de réseaux d'approvisionnement en eau. Les codes et les normes sont énoncés dans divers documents, ententes de financement, documents administratifs et énoncés de projet. Dans ces documents, les définitions des codes et des normes vont de l'exigence de respecter « tous les codes et toutes les normes applicables » au renvoi à une liste générale ou à une liste précise de codes et de normes. Les définitions applicables ou la façon dont elles seront appliquées à un projet donné restent imprécises.

5.46 Dans les projets que nous avons examinés, les preuves d'AINC quant aux codes et aux normes appliquées variaient. Le Ministère ne recevait pas toujours de rapports démontrant que des examens et des inspections de la conception et de la construction avaient été menés et que les projets liés à l'eau potable étaient conformes aux codes et aux normes applicables. Par exemple, nous avons relevé des projets où le

certificat d'achèvement exigé par AINC à la fin des travaux de construction n'avait pas été fourni. Lorsqu'ils étaient fournis, les rapports d'achèvement variaient quant au contenu et au niveau d'assurance en matière de conformité aux codes et aux normes.

5.47 Cette faiblesse peut avoir des conséquences sur la qualité ou la salubrité de l'eau potable. Par exemple, nous avons relevé certains réseaux d'approvisionnement en eau comportant des lacunes attribuables à une conception ou à une construction défectueuse. Ces lacunes peuvent entraîner des risques pour la sécurité de l'opérateur, le défaut d'atteindre le rendement voulu en matière de traitement ou l'incapacité de produire la quantité d'eau prévue.

5.48 L'évaluation des réseaux d'approvisionnement en eau menée par AINC en 2001 a aussi permis de relever de nombreuses anomalies en matière de conception et de construction. Ces anomalies sont en cause pour une partie des 75 p. 100 des réseaux classés comme présentant des risques. Par surcroît, régler ces problèmes peut s'avérer complexe et coûteux. Dans une région, par exemple, AINC financera la réalisation de 40 évaluations détaillées de réseaux d'approvisionnement en eau pour déterminer la nature exacte des problèmes et proposer des solutions. Dans un des cas que nous avons examinés, la correction d'une situation à risque dans une collectivité d'environ 350 personnes entraînera la construction d'un nouveau réseau d'approvisionnement en eau à un coût d'environ 6 millions de dollars. Le nouveau réseau répondra également aux besoins futurs de la collectivité en matière d'eau potable.

5.49 Dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC s'est engagé à ce que tous les réseaux d'approvisionnement en eau dans les réserves soient construits conformément aux normes. Le Ministère a préparé l'ébauche de lignes directrices de gestion pour définir ses propres exigences. Dans leur forme actuelle, ces lignes directrices clarifient certaines exigences, mais ne précisent pas comment les Premières nations les mettront en œuvre.

Analyses recommandées pour les réseaux d'approvisionnement en eau

Selon les Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada, les réseaux publics de distribution d'eau doivent faire l'objet d'analyses au moins quatre fois par mois, à intervalles réguliers, pour relever les caractéristiques microbiologiques, et deux fois par année pour vérifier les caractéristiques chimiques.

L'analyse de l'eau n'est pas uniforme

5.50 L'eau potable doit être analysée régulièrement. Cette mesure constitue le point de contrôle ultime de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement en eau potable et assure la protection de la santé publique. Nous nous attendions à ce que Santé Canada dispose d'un plan pour veiller à ce que tous les réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations fassent l'objet

d'analyses conformément aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous nous attendions également à ce que les renseignements sur la qualité de l'eau soient partagés avec les parties concernées et à ce que des mesures opportunes et appropriées soient prises lorsque l'eau potable pose un risque pour la santé.

5.51 Les dossiers de Santé Canada que nous avons examinés indiquent qu'il n'y a pas d'analyse régulière de l'eau potable dans la plupart des collectivités des Premières nations. Même si l'objectif général de Santé Canada est d'atteindre d'ici 2008 la fréquence d'analyse suggérée dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas de plan exhaustif, assorti d'échéances précises, pour atteindre cet objectif. De plus, le Ministère ne s'assure pas que les Premières nations analysent leur eau potable comme l'exigent les ententes de financement, les contrats et le manuel de procédures de Santé Canada. Dans certains cas, les Premières nations ont omis d'effectuer les analyses de l'eau pendant des périodes aussi longues que sept mois. Même si Santé Canada ne verse pas de fonds lorsque les analyses ne sont pas faites, l'absence d'analyses empêche Santé Canada et les Premières nations de détecter les problèmes potentiels de qualité de l'eau et de prendre des décisions opportunes et éclairées pour régler ces problèmes. En outre, les résultats des analyses ne sont pas mis à la disposition d'AINC et des Premières nations à titre d'élément du contrôle de la qualité de l'eau potable. Dans les situations où la qualité de l'eau potable est médiocre, les employés de Santé Canada fournissent un soutien additionnel aux collectivités des Premières nations.

5.52 Dans les régions que nous avons visitées, Santé Canada ne consigne pas encore systématiquement les résultats des analyses dans son système d'information. Dans une de ces régions, le système est en place depuis quatre ans. Même si les données étaient incomplètes, il n'y avait pas de plan pour relever les problèmes de données et pour les corriger. Par ailleurs, nous n'avons trouvé aucun élément probant dans le système d'information montrant que les exigences de contrôle de la qualité pour les analyses de l'eau étaient respectées; les représentants du Ministère n'ont pu expliquer la fonction de ce système et la façon dont il doit être utilisé aux fins de la gestion du programme.

5.53 Santé Canada considère qu'il n'a qu'un rôle consultatif auprès des Premières nations lorsque les analyses démontrent que l'eau est impropre à la consommation. Il peut arriver que le Ministère recommande à une Première nation d'émettre aux usagers un avis de faire bouillir l'eau. Selon Santé Canada, les Premières nations ont le

pouvoir d'émettre et de lever des avis et elles ont la responsabilité, avec l'aide d'AINC, de Santé Canada, des conseils tribaux et d'autres organismes de soutien, de corriger les causes sous-jacentes de ces problèmes. Nous avons constaté que certains avis sont en place depuis de nombreuses années. Par exemple, une collectivité de plus de 1 000 personnes est soumise à un avis de faire bouillir l'eau depuis août 2001 en raison d'un niveau inadéquat de chlore dans son réseau de distribution. Nous avons également constaté que les responsabilités liées à la correction des causes des avis ne sont pas toujours bien comprises. Dans une collectivité, une partie de la population a été soumise à un avis de faire bouillir l'eau pendant plus de trois ans avant que des mesures correctives ne soient prises et que l'avis ne soit levé.

Le soutien et le développement des capacités sont insuffisants

5.54 Nous nous attendions à ce qu'AINC dispose de pratiques de gestion adéquates pour surveiller le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau des Premières nations afin de s'assurer que l'eau potable satisfait aux normes et que le financement est utilisé aux fins prévues. Nous avons constaté que les programmes d'AINC ont une portée limitée et que l'aide technique disponible pour soutenir et développer la capacité des Premières nations de fournir de l'eau potable est fragmentée. Nous avons relevé des faiblesses dans trois grands secteurs : les opérateurs, le financement et le suivi de l'information.

5.55 **Opérateurs.** La plupart des opérateurs de station de traitement des eaux dans les collectivités des Premières nations ne possèdent pas les connaissances et les compétences requises pour exploiter leur station en toute sécurité. L'évaluation de 2001 a démontré qu'environ 10 p. 100 des opérateurs satisfaisaient aux exigences d'accréditation de leur province respective. Dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC a instauré l'exigence que tous les opérateurs dans les réserves soient accrédités en fonction du niveau de complexité de leur station de traitement des eaux, conformément aux règles applicables dans leur province. L'objectif est d'accréditer tous les opérateurs ou de s'assurer que les opérateurs non accrédités sont supervisés directement par un opérateur accrédité d'ici 2006.

5.56 Dans les régions que nous avons visitées, AINC transfère des fonds aux Premières nations pour l'enseignement en classe et l'amélioration des connaissances afin d'aider les opérateurs à satisfaire aux exigences d'accréditation. Les statistiques d'AINC indiquent qu'à la fin de mars 2005, environ 40 p. 100 des opérateurs étaient accrédités. Cependant, dans le cas d'une région, nous avons constaté

que même si plusieurs des opérateurs inclus dans cette statistique ont obtenu une formation et ont réussi aux examens, ils n'étaient pas accrédités. De plus, les statistiques n'indiquent pas si les opérateurs ont été accrédités en fonction du niveau de complexité de leur station. D'autre part, à mesure que les exigences provinciales d'accréditation et de formation deviennent plus strictes, plusieurs opérateurs des Premières nations ont de la difficulté à répondre aux exigences en matière d'études et d'expérience. Dans le cas des stations de traitement des eaux plus complexes, un nombre minimum d'années d'expérience du fonctionnement d'une telle station sous supervision appropriée est en outre requis pour l'obtention de l'accréditation. À notre avis, il y a une forte probabilité que l'objectif d'accréditation ne soit pas atteint. Dans une région, AINC envisage d'autres options pour garantir le bon fonctionnement des stations, comme le regroupement de plusieurs réseaux sous la direction d'un ou de plusieurs opérateurs qualifiés.

5.57 Le principal soutien offert aux opérateurs vient du Programme de formation itinérante financé par AINC dans toutes les régions. Dans le cadre de ce programme, des opérateurs d'expérience donnent une formation pratique sur place, sur une base cyclique et pendant 12 à 24 mois, pour aider les opérateurs résidants à faire fonctionner leur propre réseau d'approvisionnement en eau. Une aide est également disponible en cas d'urgence. En 2001, environ 65 p. 100 des opérateurs dans les réserves avaient reçu ce genre de formation. Des fonctionnaires d'AINC nous ont dit que ce programme est une réussite et que les connaissances et les compétences des opérateurs se sont améliorées. Cependant, la formation et le soutien ne sont pas obligatoires et ne sont pas accessibles à toutes les Premières nations. Nous avons constaté qu'AINC n'exige pas qu'un plan de formation soit en place. Nous avons également noté qu'une grande partie du temps des formateurs est consacrée à régler des problèmes techniques immédiats plutôt qu'à donner de la formation.

5.58 Les Premières nations ont accès à d'autres formes de soutien. AINC finance les conseils tribaux et, dans certaines régions, d'autres organismes des Premières nations afin de leur fournir un éventail de services techniques. Toutefois, le Ministère n'exige pas qu'un conseil tribal fournisse de l'aide en matière d'eau potable. Les conseils tribaux et leurs Premières nations membres déterminent les domaines prioritaires ainsi que la nature et la portée du soutien disponible. Comme les Premières nations ne sont pas toutes membres d'un conseil tribal, le soutien et le développement des capacités sont fragmentés et ne sont pas accessibles à toutes les Premières nations. De plus, le Ministère dispose de renseignements limités pour établir si le soutien

disponible pour l'eau potable satisfait aux besoins des Premières nations et permet d'offrir une eau potable de qualité. Au moins deux provinces ont mis sur pied des sociétés qui offrent un éventail complet de services aux fournisseurs d'eau. L'application de ce modèle aux Première nations pourrait être étudiée.

5.59 **Financement.** AINC n'utilise pas de méthode uniforme pour financer les Premières nations pour le fonctionnement et l'entretien (F et E) de leurs réseaux d'approvisionnement en eau. Sa politique consiste à attribuer les fonds de F et E en fonction d'une formule. Le montant attribué à chaque Première nation devrait couvrir 80 p. 100 des coûts estimatifs de F et E des réseaux d'approvisionnement en eau potable. Cependant, nous avons constaté que la formule n'a pas été mise à jour depuis de nombreuses années. Dans certaines régions, le Ministère n'utilise pas toujours la formule et fournit à certaines Premières nations l'équivalent de 80 p. 100 des coûts réels de F et E, si elles peuvent fournir des preuves suffisantes du paiement de ces coûts.

5.60 Dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC travaille à mettre en œuvre une nouvelle méthode d'estimation des coûts de F et E et de répartition des fonds. Cette méthode tient compte des caractéristiques de chaque réseau d'eau et, grâce à son application, plusieurs Premières nations sont admissibles à un financement supplémentaire. Il reste à savoir si cette méthode s'appliquera à toutes les Premières nations ou si les coûts réels continueront d'être payés dans certains cas.

5.61 AINC ne sait pas si tous les fonds destinés au fonctionnement et à l'entretien sont utilisés à ces fins. Le Ministère fournit aux Premières nations environ 45 millions de dollars par année pour appuyer le fonctionnement et l'entretien de leurs réseaux d'approvisionnement en eau (y compris les réseaux d'égout). Selon les conditions de financement applicables, les Premières nations ont la possibilité d'utiliser les fonds de F et E à d'autres fins et AINC n'a que peu d'assurance que les fonds sont utilisés aux fins prévues. Pour la durée de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC a haussé le financement du F et E de plus de 50 p. 100, pour atteindre environ 75 millions de dollars. Les fonds additionnels sont transférés aux Premières nations selon des conditions différentes et ne peuvent être utilisés à des fins autres que le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau. AINC entend demander une augmentation permanente de son budget d'immobilisations pour assurer aux Premières nations un niveau de financement stable du

F et E. Si le Ministère uniformisera les conditions de financement dans le cadre de ce processus et comment il obtiendra l'assurance que tous les fonds sont utilisés aux fins prévues restent à déterminer.

5.62 D'autres questions liées au financement du fonctionnement et de l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau restent à régler. Selon les lignes directrices de F et E d'AINC, les Premières nations devraient en principe assumer 20 p. 100 des coûts de F et E de ces réseaux au moyen de frais d'utilisation ou autrement. En pratique, selon les renseignements d'AINC, peu de Premières nations perçoivent ces frais d'utilisation. De plus, AINC ignore si les Premières nations ont d'autres ressources pour satisfaire à cette exigence et il ne dispose d'aucun moyen d'en assurer l'application.

5.63 **Information et suivi.** AINC dispose de peu d'information pour déterminer si les Premières nations satisfont aux conditions de leurs ententes de financement et si ses programmes et son financement permettent de fournir de l'eau potable. Pour contrôler l'état des réseaux d'approvisionnement en eau, AINC exige que les Premières nations fournissent chaque année de l'information sur leurs plans et activités de F et E et, tous les trois à cinq ans, les résultats d'une inspection de l'état de leur réseau.

5.64 Nous avons constaté qu'AINC ne sait pas si l'entretien régulier indiqué par les Premières nations a été effectué ou si des projets urgents d'entretien ou de réparation sont nécessaires. Certains rapports demandés par AINC ne sont pas fournis par toutes les Premières nations, même s'ils seraient utiles tant à AINC qu'aux Premières nations. Par exemple, les Premières nations sont censées disposer de plans de gestion de l'entretien de leurs réseaux d'approvisionnement en eau, mais AINC n'exige pas de preuves que ces plans sont en place et utilisés. En outre, les régions sont censées s'assurer que les inspections annuelles d'entretien sont effectuées. Celles-ci ne sont pas faites de façon systématique. Aussi, les inspections périodiques ne sont pas toujours menées au moment voulu et certains rapports d'inspection fournis par les Premières nations contiennent des renseignements médiocres. Par conséquent, le système d'information devant servir à consigner les résultats des inspections de réseaux d'approvisionnement en eau n'est pas fiable.

5.65 Lorsque des lacunes dans un réseau d'approvisionnement en eau sont signalées dans un rapport à AINC, les Premières nations, aux termes de leurs ententes de financement, ont la responsabilité de combler les lacunes avec l'aide des conseils tribaux et d'autres organisations. Cependant, il n'y a pas de moyen efficace d'informer

AINC que les lacunes ont été comblées, et le Ministère dispose de moyens limités pour vérifier qu'une Première nation a comblé les lacunes. AINC ne peut retirer le financement du F et E parce que l'approvisionnement en eau potable est un service essentiel.

5.66 Selon les mécanismes de rapport actuels, AINC met l'accent sur l'état des réseaux d'approvisionnement en eau. Avant d'entreprendre l'évaluation de l'ensemble des réseaux en 2001, AINC disposait de renseignements limités sur la salubrité de l'eau potable des Premières nations. Nous avons constaté que le Ministère n'a toujours pas de renseignements adéquats sur la qualité ou la salubrité de l'eau potable. Il a toutefois entrepris un examen de ses besoins en matière d'information et de ses processus de collecte de données concernant l'eau potable et prévoit également instaurer des inspections annuelles du rendement des réseaux d'approvisionnement en eau à compter de 2005.

5.67 Santé Canada et AINC ont énoncé sept éléments dans la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations pour améliorer de façon substantielle la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations d'ici 2008. Cependant, étant donné que l'approvisionnement en eau potable est devenu plus complexe et que la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidants, l'accès permanent à un soutien technique est essentiel pour fournir de l'eau potable aux résidants des collectivités des Premières nations. La mise en œuvre réussie de la Stratégie comporte un certain nombre de défis. À notre avis, si ces défis ne sont pas relevés et si les besoins en matière de soutien ne sont pas entièrement comblés, il est peu probable que la Stratégie permettra d'améliorer de façon permanente la qualité et la salubrité de l'eau potable des Premières nations.

5.68 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient :

- clarifier les codes et les normes applicables à la conception et à la construction des réseaux d'approvisionnement en eau potable;
- tenir compte de facteurs comme la qualité des sources d'eau, la capacité locale, la possibilité d'innover et la rentabilité, au moment d'approuver le financement de réseaux d'approvisionnement en eau;
- élaborer des mécanismes pour obtenir l'assurance que tous les facteurs requis sont pris en considération au moment de l'approbation des projets liés à l'eau potable et que les codes et les normes sont respectés.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Nous procédons déjà à la création des codes, des normes et des protocoles applicables à la conception et à la mise en service des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations :

- révisera le Cadre d'action d'Affaires indiennes et du Nord Canada concernant la salubrité et la propreté de l'eau potable et le traitement approprié des eaux usées des Premières nations, et les protocoles connexes qui concernent la conception et la construction de réseaux d'approvisionnement en eau potable, pour veiller à ce que les normes et les codes soient clairs, compréhensibles et appliqués de façon cohérente d'ici à avril 2006. Ces documents incluront aussi une liste de tous les codes et les exigences pertinents que les réseaux d'approvisionnement en eau potable des Premières nations doivent respecter;
- améliorera le processus d'examen du projet, tel que documenté dans le *Cadre national pour l'examen des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations*, en incluant une liste de facteurs qui devraient être considérés lors de l'approbation de financement pour les réseaux d'aqueduc, comme la qualité des sources d'eau, la capacité locale, le potentiel de l'innovation et la rentabilité, d'ici à septembre 2006;
- renforcera les mécanismes visant à vérifier que tous les codes et les normes ont été respectés, y compris une liste de contrôle de tous les facteurs qui doivent être pris en compte lors de l'approbation et de la mise en service des réseaux d'approvisionnement en eau potable d'ici à avril 2006.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. En collaboration avec Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Santé Canada a élaboré le *Cadre national pour l'examen des systèmes d'aqueduc et d'égouts dans les collectivités des Premières nations*, qui a été distribué aux bureaux régionaux en mars 2005. Ce document délimite le rôle de chaque ministère dans le processus intégré d'examen des propositions de projet relatives à l'eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Le rôle de Santé Canada dans le processus d'examen est d'examiner les projets du point de vue de la santé publique. Le Ministère élabore

actuellement une série de lignes directrices qui apportent une aide supplémentaire à ses réviseurs à cet égard. Ces mesures seront prises d'ici à mai 2006.

Santé Canada continuera de collaborer avec Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec des Premières nations, en vue d'éclaircir les codes et les normes et de mettre au point des mécanismes visant à obtenir l'assurance, lors de l'approbation de projets d'eau potable, que les codes et les normes sont respectés.

5.69 Recommandation. Santé Canada, de concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada et après consultation des Premières nations, devrait veiller à ce que :

- toutes les analyses de l'eau potable suggérées dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* soient effectuées;
- les résultats des analyses soient dûment consignés et les renseignements pertinents soient partagés avec les parties concernées;
- les situations où l'eau n'est pas salubre, ou les situations où il n'y a pas d'assurance que l'eau est salubre, soient clairement identifiées et que les mesures à prendre dans chaque situation soient définies;
- des mesures soient prises par les parties responsables, selon les besoins.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. En collaboration avec Santé Canada et les Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada s'assurera de mieux définir les rôles et les responsabilités en ce qui concerne le partage des résultats d'analyses recueillis et les mesures prises à la suite de la découverte d'une eau insalubre, afin que des mesures rapides soient prises par toutes les parties pour assurer la santé et la sécurité publique. Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec Santé Canada,

- mettra la dernière main au Protocole d'entente entre Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada en ce qui a trait à la collecte et au partage des renseignements d'ici à décembre 2005;
- clarifiera et officialisera les rôles et les responsabilités du Ministère, des Premières nations et de Santé Canada, tels que précisés par Santé Canada dans son *Manuel de procédures en matière de salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au sud du 60e parallèle*, dans les cas où l'eau potable des

5.70 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient :

- évaluer la capacité et le soutien dont les Premières nations ont besoin pour fournir de l'eau potable à leurs collectivités;
- mettre sur pied l'institution ou les institutions qui pourraient regrouper ces fonctions de développement des capacités et de soutien pour toutes les Premières nations;
- définir les renseignements dont les ministères et les Premières nations ont besoin pour démontrer que l'eau est salubre.

- révisera, évaluera et renforcera les mécanismes existants pour le développement des capacités et l'aide aux collectivités des Premières nations d'ici à juin 2006. Cela inclura l'évaluation des options telles que l'établissement de nouvelles institutions ou l'identification des institutions déjà existantes pour consolider le développement des capacités et l'aide à toutes les collectivités des Premières nations ainsi que la production d'un plan d'action pour la mise en œuvre de l'option recommandée;
- dégagera, d'ici à décembre 2006, les renseignements pertinents dont le Ministère et les Premières nations ont besoin pour prouver que l'eau sur la réserve est salubre grâce à la mise en place d'inspections annuelles récemment élaborées en vue d'évaluer le rendement et la condition des réseaux ainsi que les données recueillies par Santé Canada.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère renforce les capacités des Premières nations et offre un soutien aux Premières nations en donnant des conseils et en faisant des recommandations à leurs collectivités ainsi qu'en finançant et en formant des contrôleurs de la qualité de l'eau potable dans les collectivités. L'offre d'une capacité de soutien par le biais de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations est en voie de se concrétiser. Santé Canada mettra la dernière main à un cadre national de formation de contrôleurs de la qualité de l'eau potable dans les collectivités en décembre 2005, au plus tard.

De concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada, et avec l'accord des Premières nations, Santé Canada examinera la possibilité de mettre sur pied un ou plusieurs organismes en vue de regrouper les fonctions de renforcement et de soutien des capacités pour l'ensemble des Premières nations en juin 2006, au plus tard.

Rapports au Parlement

Le Parlement ne reçoit toujours pas de tableau complet

5.71 Le gouvernement fédéral aura dépensé 1,8 milliard de dollars entre 2003 et 2008 pour l'eau potable (et les égouts) dans les réserves. Étant donné l'importance de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations pour la salubrité de l'eau dans les collectivités des Premières nations, nous nous attendions à ce que Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada aient défini des indicateurs de rendement particuliers pour la Stratégie et recueillent des renseignements suffisants et appropriés sur ces indicateurs pour pouvoir rendre compte au Parlement de la mise en œuvre de la Stratégie.

5.72 En 2003, les ministères ont présenté au Conseil du Trésor un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Ce Cadre contenait des indicateurs de rendement, des sources de données pour mesurer les progrès par rapport à ces indicateurs, les responsabilités liées à la mesure du rendement et la fréquence des rapports concernant chaque indicateur. Il précisait également les produits et les résultats immédiats, intermédiaires et finaux. Nous avons toutefois constaté qu'en 2003-2004, les ministères n'ont pas recueilli de renseignements concernant plusieurs des indicateurs et se voyaient donc limités dans leur reddition de comptes au Parlement concernant la Stratégie. Des fonctionnaires nous ont cependant dit que la mise en œuvre de la Stratégie a commencé tard au cours de la première année.

5.73 Certains indicateurs de rendement essentiels sont absents. Bien que l'un des principaux objectifs de la Stratégie soit de moderniser tous les réseaux d'approvisionnement en eau dans les réserves pour qu'ils répondent aux normes applicables, les ministères n'ont pas mentionné comme indicateur de rendement le nombre de réseaux dans les réserves qui répondent à ces normes. De plus, ils n'ont pas identifié la qualité de l'eau et le pourcentage de la population dans les réserves qui a accès à de l'eau potable à partir des réseaux des collectivités. Sans ce genre de renseignements, il sera difficile de montrer au Parlement dans quelle mesure la Stratégie permet de faire des progrès pour ce qui est d'améliorer la qualité et la salubrité de l'eau potable.

5.74 Le Parlement ne reçoit toujours pas suffisamment d'information au sujet de la Stratégie et de la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. À notre avis, il y a lieu d'accroître les efforts pour recueillir les renseignements requis sur le rendement relativement à la mise en œuvre de la Stratégie et à l'eau potable dans les réserves, et faire rapport de ces renseignements au Parlement.

5.75 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada devraient :

- s'assurer de recueillir des renseignements sur la mise en œuvre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations et sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations;
- déterminer les renseignements qui intéresseraient le Parlement, y compris le pourcentage de la population dans les réserves qui a accès à de l'eau potable, le nombre de réseaux

d'approvisionnement en eau qui satisfont aux normes, la qualité de l'eau potable et le montant des fonds dépensés;

- faire rapport de ces renseignements au Parlement à compter de l'exercice 2006-2007.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada recueille présentement des données en rapport avec les indicateurs clés qui se dégagent de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. De plus, le Ministère prévoit mener une évaluation formative de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada :

- se livrera, en collaboration avec Santé Canada, à une évaluation formative de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, afin d'évaluer les progrès concernant l'amélioration de la qualité de l'eau dans les réserves, d'ici à décembre 2006;
- revoira les procédures et les outils actuels de collecte de données, afin de s'assurer que les renseignements sont recueillis à l'égard de tous les indicateurs de rendement précisés dans le cadre de responsabilisation soumis au Conseil du Trésor en 2003. En outre, Affaires indiennes et du Nord Canada précisera les indicateurs de rendement manquants dans le cadre de responsabilisation et revoira les procédures et les outils actuels de collecte de données pour inclure ces indicateurs clés afin que les renseignements pertinents soient recueillis et communiqués au Parlement, d'ici à avril 2006;
- en plus de faire rapport sur les progrès de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations pour 2005-2006, transmettra tous les renseignements pertinents au Parlement en commençant à l'exercice financier 2006-2007.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Conformément à la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, le Ministère vient de mettre au point des normes de données nationales pour les indicateurs de rendement et de mettre en place un système visant à faciliter la collecte de ces données. Santé Canada modifiera ces normes et les systèmes connexes de manière à se conformer aux recommandations. Le Ministère présentera à cet égard un compte rendu au Parlement au cours de l'exercice de 2006-2007.

Conclusion

5.76 Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada et les Premières nations ne sont pas soumis à une réglementation de l'eau potable comme le sont la plupart des provinces. Il y a également des lacunes dans la gestion des programmes chez les deux ministères. En ce qui concerne la salubrité de l'eau potable, les résidants des collectivités des Premières nations ne bénéficient pas d'un niveau de protection comparable à celui des personnes vivant à l'extérieur des réserves.

5.77 Il n'y a pas de loi ou de règlement exigeant la surveillance de la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Santé Canada se fie à son personnel et aux Premières nations pour échantillonner et analyser l'eau potable. Dans la plupart des Premières nations, les analyses régulières à la fréquence prévue par les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* ne sont pas faites. Lorsque les résultats de ces analyses sont transmis à Santé Canada, ils ne sont ni consignés correctement, ni systématiquement communiqués à Affaires indiennes et du Nord Canada.

5.78 Enfin, en 2003-2004, les ministères n'ont pas recueilli tous les renseignements requis et certains indicateurs essentiels étaient absents. Le Parlement ne reçoit toujours pas suffisamment de renseignements au sujet de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations et au sujet de la qualité et de la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient de déterminer si :

- les programmes et le financement d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et de Santé Canada donnaient aux collectivités des Premières nations un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres collectivités de taille et d'emplacement semblables;
- Santé Canada communiquait des renseignements suffisants et appropriés sur la qualité de l'eau potable aux Premières nations, à AINC et à d'autres parties concernées;
- AINC et Santé Canada recueillaient des renseignements suffisants et appropriés pour que le gouvernement soit en mesure de rendre compte au Parlement des résultats de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Étendue et méthode

La vérification a mis l'accent sur les activités d'AINC et de Santé Canada se rattachant à la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, y compris les services techniques fournis à AINC par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et les résultats de ces activités. Nous avons vérifié si ces programmes fonctionnent bien lorsqu'il est question de donner à ces collectivités un accès à de l'eau potable de qualité comparable à celui d'autres collectivités de taille et d'emplacement semblables. Nous avons passé en revue les politiques élaborées et analysé l'information disponible depuis 1995. Nous avons également étudié dans quelle mesure la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations est bien mise en œuvre. Cette stratégie a été adoptée en 2003 pour améliorer substantiellement la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

L'équipe de vérification a interrogé des gestionnaires et des employés des ministères et examiné des documents pertinents aux administrations centrales d'AINC et de Santé Canada et dans trois régions (Ontario, Manitoba et Colombie-Britannique). Nous avons examiné 28 projets de réseaux d'approvisionnement en eau potable financés par AINC dans 20 collectivités des Premières nations entre 1995 et 2004, ainsi que leur fonctionnement et leur entretien là où cela était pertinent. Nous avons également examiné les activités ayant trait à la surveillance de la qualité de l'eau potable dans ces collectivités et vérifié les résultats de ces activités. L'équipe de vérification a visité six collectivités des Premières nations. Ces visites comportaient des discussions avec les chefs politiques, les gestionnaires des réseaux d'approvisionnement en eau ou d'immobilisations et les opérateurs des stations de traitement des eaux, ainsi que l'observation générale de l'état des installations.

Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada se conforment à leurs autorisations et s'assurent que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

- Les ministères fournissent des fonds en fonction de normes appropriées et de l'octroi de licences pour aider les collectivités des Premières nations à donner à leurs résidants un accès à de l'eau potable comparable à celui d'autres Canadiens vivant dans des collectivités semblables.
- AINC élabore des plans pour moderniser et construire des réseaux d'approvisionnement en eau potable qui répondent aux normes.
- AINC s'assure que des pratiques de gestion appropriées sont en place pour évaluer chaque projet d'immobilisations lié à l'eau potable, en établir l'ordre de priorité, les approuver et les surveiller.
- Les ministères s'assurent que des pratiques de gestion appropriées sont en place pour surveiller les réseaux et analyser l'eau potable des Premières nations pour s'assurer que l'eau respecte les normes.
- Santé Canada partage les renseignements sur la qualité de l'eau potable avec les Premières nations, AINC et, selon la nature des résultats, d'autres parties concernées.
- Les ministères s'assurent que des mesures opportunes et appropriées sont prises par les parties concernées, conformément à leurs rôles et à leurs responsabilités, lorsque les renseignements disponibles démontrent que l'eau potable d'une Première nation est impropre à la consommation ou comporte un risque pour la santé et la sécurité des résidants de la Première nation.
- Les ministères sont en mesure de démontrer au Parlement dans quelle mesure ils atteindront les résultats prévues énoncés dans la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Travaux de vérification pertinents

Rapport du vérificateur général, décembre 1997, chapitre 35, intitulé « Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs : Affaires indiennes et du Nord Canada : Les immobilisations et leur entretien dans les réserves — 1995, chapitre 23 »

Rapport du vérificateur général, novembre 1995, chapitre 23, intitulé « Affaires indiennes et du Nord Canada : Les immobilisations et leur entretien dans les réserves »

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell
Directeur principal : Jerome Berthelette
Directeur : André Côté

Imran Iqbal
Erin Jellinek
Mathieu Lefèvre
Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 5 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse des ministères
Cadre de régie	
5.36 Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient élaborer et mettre en œuvre une réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cette réglementation devrait être comparable à celle des provinces et devrait être conçue pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations. Elle devrait à tout le moins traiter des rôles et responsabilités, des exigences en matière de qualité de l'eau, des exigences techniques, de certification des systèmes, d'accréditation des opérateurs, de respect et d'application de la réglementation et des exigences en matière de rapports publics. (5.24-5.35)	**Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada.** Affaires indiennes et du Nord Canada continuera à mettre en place la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations qui vise à améliorer les éléments du programme, tout particulièrement en clarifiant les rôles et les responsabilités, les exigences relatives à la qualité de l'eau, les exigences techniques, l'accréditation des systèmes et des opérations, la conformité aux règlements et leur application, et les exigences concernant l'établissement de rapports destinés au public. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations : • étudiera attentivement, avec tous les autres intervenants, les options et la faisabilité d'une réglementation de l'eau potable dans les réserves. Tous les aspects du régime proposé seront évalués, y compris l'adoption de nouveaux règlements, lois et mécanismes de mise en application. Un plan d'action sera élaboré pour la mise en œuvre de l'option choisie d'ici à septembre 2006; • continuera à développer et à mettre en place des mécanismes qui visent à assurer le respect des normes en ce qui concerne la qualité de l'eau potable jusqu'à ce qu'une réglementation soit mise en place. Cette étape comprend la mise au point des Protocoles exhaustifs pour la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, récemment élaborés dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, laquelle inclut les éléments clés couverts par la réglementation provinciale et fournit des directives claires sur la façon dont les Premières nations doivent intégrer ces éléments à la gestion de leur eau potable d'ici à avril 2006; • continuera à développer et à mettre en place des modifications aux ententes de financement en ce qui concerne les codes et les normes des Protocoles susmentionnés afin de renforcer les pratiques de gestion de l'eau potable en accord avec les exigences provinciales d'ici à avril 2007.

Recommandation	Réponse des ministères
	Réponse de Santé Canada. Les enjeux politiques et les questions liées à la gouvernance chez les Premières nations sont très complexes. Les Premières nations considèrent l'autonomie gouvernementale comme une priorité. Santé Canada et AINC évalueront la possibilité de mettre en application cette recommandation ainsi que les options de mise en œuvre avec l'accord des intéressés des Premières nations. Entre-temps, Santé Canada améliorera la prestation des programmes dans les secteurs qui, selon les vérificateurs, découlent de la législation provinciale, notamment les suivants : rôles et responsabilités, exigences en matière de qualité de l'eau, exigences techniques, conformité et application de la loi et exigences en matière de présentation de rapports destinés au public. Ces mesures seront prises avant décembre 2006.
Gestion de programmes **5.68** Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient : • clarifier les codes et les normes applicables à la conception et à la construction des réseaux d'approvisionnement en eau potable; • tenir compte de facteurs comme la qualité des sources d'eau, la capacité locale, la possibilité d'innover et la rentabilité, au moment d'approuver le financement de réseaux d'approvisionnement en eau; • élaborer des mécanismes pour obtenir l'assurance que tous les facteurs requis sont pris en considération au moment de l'approbation des projets liés à l'eau potable et que les codes et les normes sont respectés. **(5.37-5.49)**	**Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada.** Nous procédons déjà à la création des codes, des normes et des protocoles applicables à la conception et à la mise en service des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations : • révisera le Cadre d'action d'Affaires indiennes et du Nord Canada concernant la salubrité et la propreté de l'eau potable et le traitement approprié des eaux usées des Premières nations, et les protocoles connexes qui concernent la conception et la construction de réseaux d'approvisionnement en eau potable, pour veiller à ce que les normes et les codes soient clairs, compréhensibles et appliqués de façon cohérente d'ici à avril 2006. Ces documents incluront aussi une liste de tous les codes et les exigences pertinents que les réseaux d'approvisionnement en eau potable des Premières nations doivent respecter; • améliorera le processus d'examen du projet, tel que documenté dans le *Cadre national pour l'examen des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations*, en incluant une liste de facteurs qui devraient être considérés lors de l'approbation de financement pour les réseaux d'aqueduc, comme la qualité des sources d'eau, la capacité locale, le potentiel de l'innovation et la rentabilité, d'ici à septembre 2006;

Recommandation	Réponse des ministères
	• renforcera les mécanismes visant à vérifier que tous les codes et les normes ont été respectés, y compris une liste de contrôle de tous les facteurs qui doivent être pris en compte lors de l'approbation et de la mise en service des réseaux d'approvisionnement en eau potable d'ici à avril 2006.
	Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. En collaboration avec Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Santé Canada a élaboré le *Cadre national pour l'examen des systèmes d'aqueduc et d'égouts dans les collectivités des Premières nations*, qui a été distribué aux bureaux régionaux en mars 2005. Ce document délimite le rôle de chaque ministère dans le processus intégré d'examen des propositions de projet relatives à l'eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Le rôle de Santé Canada dans le processus d'examen est d'examiner les projets du point de vue de la santé publique. Le Ministère élabore actuellement une série de lignes directrices qui apporteront une aide supplémentaire à ses réviseurs à cet égard. Ces mesures seront prises d'ici à mai 2006.
	Santé Canada continuera de collaborer avec Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec des Premières nations, en vue d'éclaircir les codes et les normes et de mettre au point des mécanismes visant à obtenir l'assurance, lors de l'approbation de projets d'eau potable, que les codes et les normes sont respectés.

Recommandation	Réponse des ministères
5.69 Santé Canada, de concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada et après consultation des Premières nations, devrait veiller à ce que : • toutes les analyses de l'eau potable suggérées dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* soient effectuées; • les résultats des analyses soient dûment consignés et les renseignements pertinents soient partagés avec les parties concernées; • les situations où l'eau n'est pas salubre, ou les situations où il n'y a pas d'assurance que l'eau est salubre, soient clairement identifiées et que les mesures à prendre dans chaque situation soient définies; • des mesures soient prises par les parties responsables, selon les besoins. (5.50-5.53)	**Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada.** En collaboration avec Santé Canada et les Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada s'assurera de mieux définir les rôles et les responsabilités en ce qui concerne le partage des résultats d'analyses recueillis et les mesures prises à la suite de la découverte d'une eau insalubre, afin que des mesures rapides soient prises par toutes les parties pour assurer la santé et la sécurité publique. Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec Santé Canada, • mettra la dernière main au Protocole d'entente entre Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada en ce qui a trait à la collecte et au partage des renseignements d'ici à décembre 2005; • clarifiera et officialisera les rôles et les responsabilités du Ministère, des Premières nations et de Santé Canada, tels que précisés par Santé Canada dans son *Manuel de procédures en matière de salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au sud du 60e parallèle*, dans les cas où l'eau potable des collectivités des Premières nations n'est pas salubre ou lorsque l'on ne peut avoir la certitude de sa salubrité, et définira clairement les mesures à prendre d'ici à avril 2006; • mettra au point un processus de communication et de suivi destiné à informer toutes les parties concernées lors de la découverte d'une eau insalubre d'ici à mai 2006. **Réponse de Santé Canada.** Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère a présenté sous sa forme définitive le *Manuel de procédures en matière de salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au sud du 60e parallèle* dans lequel on décrit de façon détaillée les procédures à suivre pour consigner et communiquer les résultats des analyses et pour repérer les problèmes et prendre des mesures lorsque l'eau est insalubre. La prochaine mise à jour, qui mettra en évidence les recommandations de la vérification, sera effectuée en décembre 2006, en consultation avec des bureaux régionaux, d'autres secteurs et spécialistes en la matière de Santé Canada, d'autres ministères ainsi que les intéressés des Premières nations.

Recommandation	Réponse des ministères
5.70 Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient : • évaluer la capacité et le soutien dont les Premières nations ont besoin pour fournir de l'eau potable à leurs collectivités; • mettre sur pied l'institution ou les institutions qui pourraient regrouper ces fonctions de développement des capacités et de soutien pour toutes les Premières nations; • définir les renseignements dont les ministères et les Premières nations ont besoin pour démontrer que l'eau est salubre. **(5.54-5.67)**	**Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada.** Affaires indiennes et du Nord Canada examinera et améliorera les fonctions de développement des capacités et de soutien dans toutes les collectivités des Premières nations en vue de les approvisionner en eau potable salubre. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations, • concevra et mènera un sondage afin d'évaluer la capacité des collectivités des Premières nations à fournir une eau potable salubre d'ici à septembre 2006; • révisera, évaluera et renforcera les mécanismes existants pour le développement des capacités et l'aide aux collectivités des Premières nations d'ici à juin 2006. Cela inclura l'évaluation des options telles que l'établissement de nouvelles institutions ou l'identification des institutions déjà existantes pour consolider le développement des capacités et l'aide à toutes les collectivités des Premières nations ainsi que la production d'un plan d'action pour la mise en œuvre de l'option recommandée; • dégagera, d'ici à décembre 2006, les renseignements pertinents dont le Ministère et les Premières nations ont besoin pour prouver que l'eau sur la réserve est salubre grâce à la mise en place d'inspections annuelles récemment élaborées en vue d'évaluer le rendement et la condition des réseaux ainsi que les données recueillies par Santé Canada. **Réponse de Santé Canada.** Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère renforce les capacités des Premières nations et offre un soutien aux Premières nations en donnant des conseils et en faisant des recommandations à leurs collectivités ainsi qu'en finançant et en formant des contrôleurs de la qualité de l'eau potable dans les collectivités. L'offre d'une capacité de soutien par le biais de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations est en voie de se concrétiser. Santé Canada mettra la dernière main à un cadre national de formation de contrôleurs de la qualité de l'eau potable dans les collectivités en décembre 2005, au plus tard. De concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada, et avec l'accord des Premières nations, Santé Canada examinera la possibilité de mettre sur pied un ou plusieurs organismes en vue de regrouper les fonctions de renforcement et de soutien des capacités pour l'ensemble des Premières nations en juin 2006, au plus tard.

Recommandation	Réponse des ministères
Rapports au Parlement **5.75** Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada devraient : • s'assurer de recueillir des renseignements sur la mise en œuvre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations et sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations; • déterminer les renseignements qui intéresseraient le Parlement, y compris le pourcentage de la population dans les réserves qui a accès à de l'eau potable, le nombre de réseaux d'approvisionnement en eau qui satisfont aux normes, la qualité de l'eau potable et le montant des fonds dépensés; • faire rapport de ces renseignements au Parlement à compter de l'exercice 2006-2007. **(5.71-5.74)**	**Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada.** Affaires indiennes et du Nord Canada recueille présentement des données en rapport avec les indicateurs clés qui se dégagent de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. De plus, le Ministère prévoit mener une évaluation formative de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada, • se livrera, en collaboration avec Santé Canada, à une évaluation formative de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, afin d'évaluer les progrès concernant l'amélioration de la qualité de l'eau dans les réserves, d'ici à décembre 2006; • reverra les procédures et les outils actuels de collecte de données, afin de s'assurer que les renseignements sont recueillis à l'égard de tous les indicateurs de rendement précisés dans le cadre de responsabilisation soumis au Conseil du Trésor en 2003. En outre, Affaires indiennes et du Nord Canada précisera les indicateurs de rendement manquants dans le cadre de responsabilisation et reverra les procédures et les outils actuels de collecte de données pour inclure ces indicateurs clés afin que les renseignements pertinents soient recueillis et communiqués au Parlement, d'ici à avril 2006; • en plus de faire rapport sur les progrès de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations pour 2005-2006, transmettra tous les renseignements pertinents au Parlement en commençant à l'exercice financier 2006-2007. **Réponse de Santé Canada.** Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Conformément à la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, le Ministère vient de mettre au point des normes de données nationales pour les indicateurs de rendement et de mettre en place un système visant à faciliter la collecte de ces données. Santé Canada modifiera ces normes et les systèmes connexes de manière à se conformer aux recommandations. Le Ministère présentera à cet égard un compte rendu au Parlement au cours de l'exercice de 2006-2007.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2005
Chapitre 1	Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
Chapitre 2	L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
Chapitre 3	La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
Chapitre 4	La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
Chapitre 5	L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
Chapitre 6	L'approvisionnement écologique
Chapitre 7	Les stratégies de développement durable
Chapitre 8	Les pétitions en matière d'environnement

2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 6

L'approvisionnement écologique

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-6F
ISBN 0-662-74891-3

Chapitre

6

L'approvisionnement écologique

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Pertinence de l'approvisionnement écologique au gouvernement fédéral 3

Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 5

Orientation et soutien dans l'ensemble du gouvernement 5

Le gouvernement fédéral n'a toujours pas de politique ni de stratégie en matière d'approvisionnement écologique 5

Le gouvernement fédéral doit valoriser l'approvisionnement écologique 8

Les stratégies de développement durable n'ont pas servi adéquatement à faire progresser l'approvisionnement écologique 10

La mesure du rendement demande une meilleure planification 12

Il y a lieu d'améliorer le soutien pratique offert aux acheteurs 14

Rôle de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 16

TPSGC n'a pas utilisé son plein potentiel en vue de faire progresser l'approvisionnement écologique au sein du gouvernement fédéral 16

Approvisionnement écologique dans d'autres ministères et organismes 19

La majorité des huit ministères et organismes n'ont pas de plan clairement établi pour voir à l'écologisation de leurs achats 20

L'Agence du revenu du Canada prend des moyens importants pour écologiser ses achats 21

L'approche de Patrimoine canadien en matière d'approvisionnement écologique est improvisée 22

Conclusion 26

À propos de la vérification 30

Annexe

Tableau des recommandations 32

L'approvisionnement écologique

Points saillants

Objet

L'approvisionnement écologique prévoit l'achat de biens et de services moins nuisibles pour la santé humaine et l'environnement que les biens ou services concurrentiels répondant aux mêmes besoins. Notre examen a porté sur les efforts investis dans la promotion et le soutien de l'approvisionnement écologique dans l'ensemble du gouvernement, incluant les directives données aux ministères sur la manière d'aborder l'approvisionnement écologique dans leur stratégie de développement durable. Nous avons également examiné l'approche adoptée par huit ministères et organismes dans leur stratégie et les progrès réalisés par trois ministères à l'égard de certains engagements.

Pertinence

Le gouvernement fédéral est l'un des plus importants acheteurs de biens et de services au Canada; il fait état de dépenses annuelles atteignant 13 milliards de dollars. Par conséquent, le fait d'écologiser l'approvisionnement du gouvernement fédéral ne peut que produire des avantages substantiels. Le gouvernement peut réduire de manière significative les effets néfastes de ses activités sur l'environnement en achetant, par exemple, des biens qui sont écoénergétiques, qui sont fabriqués sans utiliser des substances toxiques ou sans en émettre, ou qui peuvent être démontés facilement pour être réutilisés ou recyclés. L'approvisionnement écologique peut aussi accroître l'offre de biens et services écologiques et stimuler l'innovation, conformément à la volonté du gouvernement de promouvoir le développement durable comme un élément clé de la compétitivité du Canada.

Après avoir reconnu ces avantages, le gouvernement fédéral a pris dès 1992 divers engagements pour écologiser ses achats. Des faits nouveaux, comme la décision du gouvernement de centraliser la gestion des achats, ouvrent la voie à des mesures concrètes.

Il ne peut y avoir d'avancée sérieuse en approvisionnement écologique que si le gouvernement se dote d'une orientation centrale claire sur les attentes, la répartition des responsabilités, les indicateurs de progrès et l'aide pratique offerte sous forme de conseils et de formation. Les progrès dépendent aussi d'engagements clairs et du suivi effectué par chacun des ministères.

Constatations

- Des progrès importants en matière d'écologisation de l'approvisionnement sont possibles, comme le montrent des initiatives menées tant au sein du gouvernement fédéral qu'ailleurs. Cependant, après plus d'une décennie de promesses, le gouvernement fédéral n'utilise toujours pas à son plein potentiel l'approvisionnement écologique pour atteindre ses objectifs de développement durable.

- Une orientation centrale sur l'approvisionnement écologique fait défaut. Des directives concernant l'élaboration d'une approche pangouvernementale en matière d'approvisionnement écologique ont d'abord été fournies en 1994, mais il n'existe toujours pas de stratégie ou de politique fédérale. Dans le discours du Trône de 2004, le gouvernement réitérait sa volonté d'élaborer et de mettre en œuvre d'ici 2006 une politique d'approvisionnement écologique pangouvernementale. Pourtant, personne ne travaille à temps plein à cette tâche colossale.

- Certains des principaux documents du gouvernement fédéral portant sur les rôles et les responsabilités des acheteurs et des fournisseurs n'abordent pas l'approvisionnement écologique. De la même manière, le gouvernement fédéral n'a pas utilisé efficacement les stratégies de développement durable comme moyens d'accroître l'approvisionnement écologique.

- Il n'existe pas encore de base fiable sur laquelle pourrait s'appuyer l'évaluation des progrès en matière d'approvisionnement écologique dans l'ensemble du gouvernement.

- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) est le ministère qui assume les plus grandes responsabilités en matière d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement. Il a pris certaines mesures pour faire connaître l'approvisionnement écologique. Cependant, le Ministère n'a pas réussi à vraiment écologiser les services d'approvisionnement qu'il offre aux autres ministères et organismes fédéraux. Par exemple, ses offres à commandes sont utilisées par les ministères et organismes pour acheter régulièrement des biens et des services courants. Pourtant, moins de 2 p. 100 des offres à commandes figurant dans l'index affiché dans le site Web de TPSGC sont désignées conformes aux exigences de l'approvisionnement écologique.

Réaction de Travaux publics et Services gouvernementaux, au nom des ministères et organismes responsables. Le Ministère accepte les recommandations. Sa réponse consolidée, qui comporte les mesures qu'il compte prendre, se trouve à la fin du chapitre.

Introduction

Pertinence de l'approvisionnement écologique au gouvernement fédéral

6.1 **Compte tenu du volume d'achat du gouvernement fédéral, l'écologisation de son approvisionnement pourrait présenter des avantages substantiels.** Le gouvernement fédéral est l'un des plus gros acheteurs au Canada. Dans les dernières années, il fait état de dépenses annuelles de 13 milliards de dollars en biens et en services, allant des simples attache-feuilles aux avions, de l'entretien d'édifices à la recherche scientifique.

6.2 Le gouvernement fédéral a reconnu que l'écologisation de ses achats lui permettrait de :

- réduire les impacts environnementaux;
- faire augmenter l'offre de produits et de services écologiques sur le marché canadien et stimuler l'innovation en ce domaine (voir l'encadré à la page 4);
- prêcher par l'exemple;
- partager ses expériences et ses outils avec d'autres ordres de gouvernement et le secteur privé.

6.3 Au fil des ans, le gouvernement fédéral a pris divers engagements en matière d'approvisionnement écologique, dont :

- en 1992, dans le Code de gérance de l'environnement, le gouvernement s'est engagé à ce que les aspects environnementaux soient pris en compte dans ses politiques et ses pratiques d'approvisionnement;
- en 1995, il a défini l'approvisionnement écologique comme l'un des sept secteurs prioritaires de l'écologisation de ses activités;
- en 2002, il a pris des engagements internationaux en matière d'approvisionnement écologique auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques et lors du Sommet mondial sur le développement durable;
- dans le discours du Trône de 2004 et dans le budget du gouvernement fédéral de 2005, il s'est engagé à mettre en œuvre une politique d'approvisionnement écologique d'ici 2006.

6.4 Des faits nouveaux au gouvernement fédéral augmentent les chances de faire des progrès au chapitre de l'approvisionnement écologique. En voici quelques-uns :

- Le gouvernement fédéral prend des mesures pour centraliser davantage l'approvisionnement à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Il crée ainsi la possibilité de mettre en place un savoir-faire en approvisionnement écologique, de fournir des outils et d'établir des exigences.
- Le premier ministre a récemment confié au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada le rôle de maître d'œuvre pour ce qui est de faire des progrès rapides en matière d'écologisation des activités du gouvernement, dont l'écologisation de l'approvisionnement. À cette fin, TPSGC a inauguré, en avril 2005, le Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales.
- Le gouvernement fédéral commence à défendre une vision économique selon laquelle un environnement durable est essentiel à la position concurrentielle du Canada. L'approvisionnement écologique au gouvernement fédéral peut avoir pour effet d'accroître l'offre de produits et services écologiques et de stimuler l'innovation.

Les grands acheteurs peuvent contribuer à écologiser les marchés

L'industrie du livre au Canada. Il y a quelques années, les éditeurs canadiens qui désiraient utiliser du papier à fort contenu recyclé devaient passer une commande spéciale auprès de l'imprimeur moyennant une prime appréciable. Puis, une campagne menée par une organisation environnementale a poussé un nombre croissant d'éditeurs à réclamer un papier plus écologique. C'est ainsi que plusieurs papetières du Canada ont mis au point, pour les livres, des produits de papier « amis des vieilles forêts », plusieurs étant fabriqués entièrement à partir de fibres recyclées après consommation et exempts de chlore. Aujourd'hui, la plupart des imprimeurs de livres du Canada conservent en stock quelques-uns de ces produits. Le succès remporté au Canada a stimulé des initiatives du même genre aux États-unis et en Europe. De plus, comme certains éditeurs veulent continuer à écologiser le papier qu'ils utilisent, les scieries canadiennes font des expériences avec des fibres agricoles.

IKEA. Le marchand de meubles IKEA voulait vendre les ampoules fluorescentes compactes en raison de leur efficacité énergétique, mais leur teneur en mercure le préoccupait. Il a donc précisé dans ses demandes de soumission une faible teneur maximale en mercure. La société gagnante a été en mesure d'offrir à un prix raisonnable le produit qui répondait à cette exigence. C'est ainsi qu'IKEA entretient auprès de ses fournisseurs une mesure incitative dans le but de faire baisser la teneur en mercure du produit qu'il demande. Tant que le produit répond aux spécifications, l'entreprise achète celui qui contient le moins de mercure.

Objet de la vérification

6.5 Notre vérification de l'approvisionnement écologique visait deux objectifs :

- déterminer la portée et l'influence de l'orientation et du soutien à l'échelle gouvernementale en matière d'approvisionnement écologique, y compris les lignes directrices sur la manière de traiter l'approvisionnement écologique dans les stratégies de développement durable des ministères et organismes;
- évaluer si l'Agence du revenu du Canada, Patrimoine canadien et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont rempli certains engagements relativement à l'approvisionnement écologique tels qu'ils sont énoncés dans leur stratégie de 2001.

Stratégies de développement durable — Plus de 30 ministères et organismes fédéraux sont dorénavant tenus de présenter une stratégie de développement durable au Parlement tous les trois ans. Ils sont aussi tenus de rendre compte des progrès réalisés relativement aux engagements énoncés dans leur stratégie.

La section intitulée **À propos de la vérification** fournit d'autres renseignements sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'évaluation.

Nos recommandations s'adressent principalement à TPSGC, étant donné son important mandat en approvisionnement au sein du gouvernement fédéral et son rôle de maître d'œuvre qui lui a été confié en matière d'écologisation des activités du gouvernement.

Observations et recommandations

Orientation et soutien dans l'ensemble du gouvernement

Le gouvernement fédéral n'a toujours pas de politique ni de stratégie en matière d'approvisionnement écologique

6.6 Le gouvernement tente depuis plus de dix ans d'élaborer une approche pangouvernementale à l'égard de l'approvisionnement écologique. En voici quelques exemples :

- En 1994, un comité de sous-ministres demande au Secrétariat du Conseil du Trésor et à Environnement Canada de préparer avec les ministères un plan fédéral en matière d'approvisionnement écologique.
- À la fin de 1999, un groupe de travail interministériel est créé sous le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés (CCCTM), avec le mandat d'élaborer une politique et une stratégie en matière d'approvisionnement écologique. Le groupe se concentre alors uniquement sur la politique, indispensable à la vision et aux objectifs pangouvernementaux en matière d'approvisionnement écologique et au partage des responsabilités en découlant.

- Au début de 2003, le CCCTM propose une politique, qu'il envoie aux trois ministères qui coprésident le Comité coordinateur des directeurs généraux chargé du Développement durable dans les opérations gouvernementales (DDOG), soit Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et TPSGC, pour qu'ils y donnent suite.

6.7 Diverses raisons expliquent le fait qu'il n'y a toujours pas de politique ou de stratégie en matière d'approvisionnement écologique pour l'ensemble du gouvernement. (À moins d'avis contraire, partout où il est question de la politique en matière d'approvisionnement écologique, nous sous-entendons la politique et ses lignes directrices.) Au nombre de ces raisons, mentionnons une confusion au sujet du rôle des organisations, des changements dans le partage des responsabilités, des liens ambigus entre la politique, ses lignes directrices et la stratégie, des changements dans l'approche de développement des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et un manque de personnel affecté à cette initiative. Le groupe d'étude sur l'approvisionnement écologique, un sous-comité du DDOG, travaille toujours sur une politique à proposer au Conseil du Trésor et sur une stratégie commencée en 2003. Malheureusement, une des conséquences du retard est que, dans l'attente d'une politique fédérale, certains ministères ont mis un frein à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs propres plans d'approvisionnement écologique.

Politique, lignes directrices et stratégie — [illegible]

6.8 **Aucun employé ne travaille à temps plein sur la politique ou la stratégie.** L'élaboration tant d'une politique cohérente et à long terme que d'une stratégie d'appui à l'approvisionnement écologique est une entreprise complexe et exigeante, en raison notamment du nombre de ministères et d'organismes impliqués. En réalité, des efforts considérables ont été consentis au fil des ans pour élaborer une politique et une stratégie, et ce, sans même y affecter un employé à temps plein. Devant les défis à relever — s'entendre sur une ébauche de politique à présenter au Conseil du Trésor et la faire approuver, en plus d'élaborer la stratégie — l'entreprise pourrait échouer sans une attention soutenue.

Organismes responsables de l'orientation pangouvernementale en matière d'approvisionnement écologique

[illegible]

6.9 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a un rôle important à jouer pour s'assurer que la politique est suffisamment cohérente et exhaustive de sorte que le Conseil du Trésor puisse l'étudier et l'approuver. Il doit également contribuer à ce que la politique favorise l'approvisionnement écologique au gouvernement. Il lui incombe notamment de s'assurer que la présentation au Conseil du Trésor indique clairement les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique.

6.10 Recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec d'autres ministères et organismes responsables, devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour que la politique sur l'approvisionnement écologique soit terminée, approuvée et mise en œuvre d'ici 2006, c'est-à-dire à l'échéance promise dans le discours du Trône de 2004. Ces mesures comprennent l'établissement d'échéances, l'attribution des ressources appropriées et l'affectation d'employés dotés des compétences nécessaires.

6.11 Les fonds pour les approvisionnements viennent des budgets annuels des gestionnaires de programmes. Si, pour ces derniers, « écologique » signifie « coûteux », ils hésiteront, de même que le personnel d'approvisionnement qui les aide, à choisir un produit ou un service dit « écologique ». Il est important que la politique et la stratégie transmettent des directives claires sur la façon de surmonter les obstacles liés au coût, réels ou apparents (voir la pièce 6.1).

Pièce 6.1 **Étapes visant à surmonter les obstacles liés au coût de l'approvisionnement écologique**

Rectifier l'idée préconçue qu'il en coûte plus cher d'acheter « vert »

- Certains produits et services écologiques coûtent le même prix ou même moins cher que les produits et les services conventionnels.
- Il est possible de faire des économies à d'autres étapes du cycle de vie. Par exemple, des coûts plus bas en consommation d'énergie, en entretien, en réparation ou pour la mise au rebut peuvent compenser le coût initial plus élevé.
- Par l'éducation, il est possible de conscientiser les acheteurs et de promouvoir la méthode du coût complet sur le cycle de vie.

Défendre la portée des avantages indirects

Compte tenu de ses avantages pour la santé et l'environnement, l'approvisionnement écologique peut offrir un meilleur rapport qualité-prix pour les Canadiens même lorsque les coûts directs — le prix payé plus les coûts d'utilisation, d'entretien et de mise au rebut — sont plus élevés. Ces avantages seront de plus en plus pris en compte si :

- les gestionnaires de programmes et le personnel d'approvisionnement sont mis au courant des options possibles — y compris le montant qu'ils peuvent dépenser et sous quelles conditions — en regard des produits et services à privilégier en raison de leurs avantages substantiels pour l'environnement;
- des outils et des mécanismes sont mis en place en réaction aux contraintes de coût, par exemple :
  - l'interfinancement : des économies réalisées dans un secteur d'approvisionnement sont appliquées à l'approvisionnement écologique dans un autre secteur;
  - un fonds fédéral destiné aux « premiers acheteurs » de produits et services écologiques prometteurs.

Des produits concurrentiels peuvent avoir des impacts environnementaux très différents

Prenons l'exemple des revêtements de sol. D'après le *Guide pour une construction et une rénovation respectueuses de l'environnement* publié par TPSGC :

> Le linoléum est fait entièrement de produits renouvelables et n'émet pas de substances polluantes dangereuses. Un revêtement de sol en vinyle est fabriqué à partir de pétrole, une ressource non renouvelable, et n'est pas biodégradable. De tous les revêtements de sol couramment utilisés, celui en vinyle produit le plus d'émissions.

Le gouvernement fédéral doit valoriser l'approvisionnement écologique

6.12 L'approvisionnement au gouvernement fédéral est régi par une série de lois, de politiques et d'accords commerciaux; est effectué par tous les ministères et organismes; et nécessite la participation d'un nombre considérable d'employés (voir la pièce 6.2). Pour certains de ses achats, le gouvernement tente aussi de promouvoir certains avantages socio-économiques. Dans un cadre aussi complexe, l'instauration d'une politique sur l'approvisionnement écologique ne suffit pas. Le gouvernement doit recourir à d'autres moyens pour promouvoir et soutenir l'approvisionnement écologique.

Pièce 6.2 **L'approvisionnement au gouvernement fédéral : un milieu complexe**

Les ministères et les organismes

Le Conseil du Trésor. Il est responsable du cadre stratégique et du processus mis en place par le gouvernement en matière d'approvisionnement.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Il est le fournisseur de services courants pour le gouvernement. Il a le mandat exclusif d'acheter les biens. Il a toutefois délégué aux ministères et aux organismes une partie de son pouvoir en la matière.

Les autres ministères et organismes. Ils font appel à TPSGC pour certains achats et s'occupent des autres achats eux-mêmes. La façon de gérer les achats varie grandement d'une organisation à l'autre et dépend aussi du degré de décentralisation.

Les gens

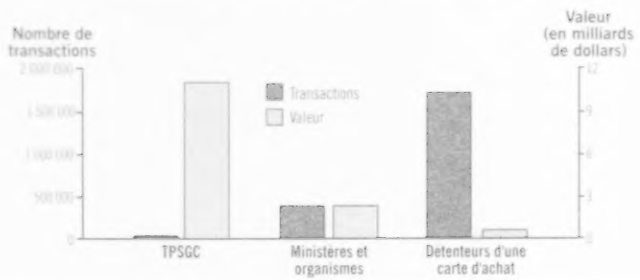
Les employés responsables de la négociation des marchés ou de l'approvisionnement et leurs gestionnaires. Ils s'occupent des processus d'approvisionnement, comme demander et évaluer les soumissions, négocier et gérer les marchés. Plus de 2 000 employés fédéraux sont affectés à l'approvisionnement. D'autres employés accomplissent eux aussi ces tâches. La majorité du personnel d'approvisionnement se trouve à TPSGC.

Les détenteurs d'une carte d'achat. Ils ont l'autorisation de faire de petits achats courants pour leur travail. On en compte des dizaines de milliers.

Les gestionnaires de programmes et autres employés. Ils définissent les besoins et assument le coût des biens et des services achetés à même leurs budgets.

Les chiffres

En 2003, le gouvernement fédéral aurait acheté des biens et des services pour une valeur totale d'environ 13,9 milliards de dollars, répartie comme suit.



6.13 L'approvisionnement écologique est absent de certains des principaux documents d'orientation destinés aux acheteurs du gouvernement fédéral. La Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, par exemple, donne des directives exhaustives en matière d'approvisionnement. Sa version révisée de juin 2003 ne fait toujours pas mention des aspects environnementaux à considérer. C'est également vrai pour le *Manuel du client*, l'un des principaux guides de TPSGC sur les services d'approvisionnement du Ministère mis à la disposition des acheteurs et des gestionnaires du matériel du gouvernement fédéral. Par contre, le *Guide du nouvel acheteur*, dans lequel sont expliquées les règles et les procédures d'achat, encourage l'approvisionnement écologique.

6.14 L'écologisation de l'approvisionnement n'est pas prise en compte dans les initiatives pangouvernementales ou ministérielles visant à améliorer les pratiques d'approvisionnement. Par exemple, nous avons recensé 20 vérifications et évaluations de la passation des marchés et de l'approvisionnement effectuées au cours des trois dernières années par les neuf entités que nous avons examinées, y compris TPSGC. Aucune de ces missions de vérification n'a abordé les aspects environnementaux de l'approvisionnement. Le récent rapport de l'examen des achats de l'ensemble du gouvernement n'en fait pas mention non plus.

6.15 Il ne faut donc pas se surprendre que l'approvisionnement écologique ne figure pas en tête de liste des priorités du personnel des achats. Une récente enquête pangouvernementale sur l'approvisionnement visait à savoir, entre autres choses :

- Quels devraient être les objectifs secondaires de la passation de marchés?
- Qu'est-ce qui caractérise les achats efficaces?

Seulement 12 des 64 ministères et organismes qui ont répondu ont évoqué d'une façon quelconque l'environnement, le développement durable ou l'approvisionnement écologique. En 2003-2004, le site Web principal du gouvernement sur l'approvisionnement écologique — Le Réseau des achats verts — ne recevait en moyenne que140 visites par mois, selon TPSGC.

Le saviez-vous?

Le gouvernement fédéral voit l'approvisionnement écologique comme un moyen de réduire ses propres émissions de gaz à effet de serre, comme le révèle son plan sur les changements climatiques d'avril 2005 (le Projet vert). Cette démarche s'inscrit dans le cadre de son engagement à faire en sorte que ses activités internes figurent parmi les plus « vertes » au monde.

6.16 À notre avis, même s'il n'a pas encore de politique en matière d'approvisionnement écologique, le gouvernement devrait saisir des occasions d'écologiser les achats. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, TPSGC et Environnement Canada pourraient ajouter des lignes directrices et des renseignements sur l'approvisionnement écologique

lorsqu'ils élaborent ou mettent à jour des politiques, des directives, des guides et du matériel connexe destinés à tout le gouvernement.

6.17 Le gouvernement fédéral pourrait aussi valoriser l'approvisionnement écologique en indiquant clairement aux agents principaux de l'approvisionnement — ainsi qu'aux gestionnaires de programmes qui commandent un grand volume de produits et de services — que de faire progresser les achats écologiques fait partie de leur travail. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a remarqué que le fait d'établir des cibles dans les objectifs de rendement d'un cadre supérieur et de lier les résultats à la rémunération au rendement est un bon moyen de gérer le changement. Au moins un ministère — Patrimoine canadien — s'est engagé à inclure les achats verts dans les ententes de rendement des gestionnaires qui ont des responsabilités importantes en matière d'achats. Il ne l'a toutefois pas encore fait.

6.18 **Recommandation.** Par la politique et la stratégie en matière d'approvisionnement écologique, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec d'autres ministères et organismes responsables, devrait promouvoir l'inclusion des attentes en matière d'approvisionnement écologique dans l'évaluation de rendement des gestionnaires du gouvernement qui ont des responsabilités importantes à l'égard des achats et exiger des ministères et des organismes qu'ils rendent compte de la mise en œuvre.

Les stratégies de développement durable n'ont pas servi adéquatement à faire progresser l'approvisionnement écologique

6.19 Le gouvernement fédéral pourrait utiliser les stratégies de développement durable de ces organismes pour s'acquitter de ses engagements de longue date en matière d'approvisionnement écologique.

6.20 Pour les stratégies de 2001, les sous-ministres des trois ministères qui coprésidaient l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales — Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et TPSGC — ont approuvé des cibles et des mesures de rendement proposées pour l'élaboration des stratégies. Ces cibles et ces mesures touchaient tous les aspects de l'écologisation des activités du gouvernement. Certains ministères et organismes ont inclus dans leurs stratégies une ou plusieurs des cibles et des mesures proposées pour l'approvisionnement écologique, ou alors d'autres qui s'en approchaient. Au cours de notre vérification, nous avons appris que le personnel des achats ne participait pas à l'élaboration des cibles et des mesures de rendement. Par conséquent, certaines cibles et

mesures ne sont pas vraiment bien adaptées au contexte de l'approvisionnement. Par exemple, au moins une des mesures proposées, la valeur totale des achats verts, est non réaliste pour l'instant (voir la pièce 6.3).

6.21 Pour les stratégies de 2004, le gouvernement fédéral n'a pas fourni de lignes directrices aux ministères et aux organismes sur l'approvisionnement écologique. Nous ne pouvons établir de lien direct entre le manque de lignes directrices et d'éventuelles faiblesses dans la façon dont les organisations fédérales traitent de l'approvisionnement écologique dans leur stratégie. Cependant, en comparant la façon dont le sujet a été présenté dans les stratégies de 2001 et de 2004 de huit ministères et organismes, nous avons constaté un recul dans le nombre de ministères et organismes qui ont pris des engagements en matière d'approvisionnement écologique; en outre, les progrès liés à ces engagements sont moins mesurables.

6.22 Nous avons aussi observé que les ministères utilisent rarement les outils à leur disposition et les occasions de fixer des cibles et des objectifs simples et concrets. Ainsi, en ce qui concerne les engagements pris par les huit ministères et organismes dans leurs stratégies de 2001 et de 2004 :

- aucun de ces ministères et organismes n'a indiqué que les produits et les services certifiés EcoLogo™ ou leurs équivalents seraient utilisés, lorsque ceux-ci existent;
- un seul a indiqué que les hôtels « verts » dans le répertoire des établissements d'hébergement de TPSGC seraient utilisés, lorsque ce serait possible.

De façon plus générale, nous avons constaté que le type et la qualité des engagements en matière d'approvisionnement écologique variaient grandement entre les huit entités.

6.23 Compte tenu que toutes les organisations du gouvernement fédéral achètent des biens et des services, il est possible d'établir des cibles et des objectifs communs. La période de trois ans qui s'écoule avant de revoir une stratégie pourrait servir à y intégrer progressivement des cibles et des objectifs plus ambitieux en matière d'approvisionnement écologique, à mesure que les occasions se présentent.

6.24 Recommandation. En collaboration avec les autres ministères et organismes responsables, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait s'assurer que la stratégie

d'approvisionnement écologique décrit clairement le rôle des stratégies de développement durable par rapport à l'approvisionnement écologique. Le Ministère devrait également s'assurer que des orientations sur l'approvisionnement écologique seront préparées à temps pour l'élaboration des stratégies de 2007, y compris une série de cibles et d'objectifs réalistes et progressifs en matière d'approvisionnement écologique que les ministères et les organismes seraient tenus d'inclure dans leur stratégie de développement durable.

La mesure du rendement demande une meilleure planification

6.25 Dans notre chapitre publié en 2000 sur l'écologisation des opérations gouvernementales, nous avions constaté que les ministères utilisaient peu d'indicateurs de performance communs pour mesurer et communiquer les résultats de leur progression. Depuis, certains ministères et organismes ont répondu aux efforts de l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (DDOG) pour dresser le portrait d'ensemble de l'écologisation des activités du gouvernement. Le DDOG a cependant reconnu que les rapports sur l'approvisionnement écologique sont loin d'être adéquats pour évaluer les progrès du gouvernement fédéral dans ce domaine. Il faudra probablement améliorer progressivement la reddition de comptes (voir la pièce 6.3).

6.26 Au moins jusqu'à la mise en place d'un système électronique unique pour les achats du gouvernement fédéral, le rapport pangouvernemental sur l'approvisionnement écologique pourrait découler des rapports ministériels liés aux stratégies de développement durable. À cette fin :

- le gouvernement devrait fixer des mesures de rendement communes pour les stratégies, liées à la série de cibles et d'objectifs recommandée au paragraphe 6.24;
- les ministères devraient rendre compte des progrès qu'ils réalisent quant aux mesures de rendement inscrites dans leurs stratégies.

De plus, si cette approche était appliquée à d'autres aspects liés à l'écologisation des activités du gouvernement, elle pourrait réduire le risque et l'inefficacité associés à une reddition de comptes fragmentée — y compris le défi de donner aux parlementaires et à la population canadienne une image complète des progrès du gouvernement dans l'écologisation de ses activités.

Pièce 6.3 **La mesure du rendement en matière d'approvisionnement écologique : une démarche qui peut se faire par étapes**

Une démarche à long terme : suivi de la valeur des achats écologiques par rapport au total des approvisionnements

Cette démarche a été mise de l'avant par l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (DDOG) et reprise dans l'ébauche actuelle de la politique sur l'approvisionnement écologique. Pour l'instant, une démarche uniforme à l'échelle du gouvernement n'est pas envisageable. Par ailleurs, les ministères et les organismes qui ont essayé de mettre au point leur propre système à cette fin ont rencontré des obstacles considérables, dont :

- l'absence d'une méthode uniforme pour définir ce qui est écologique;
- la nécessité d'adapter de multiples systèmes de suivi des achats afin d'être en mesure de repérer les achats écologiques au moment même de la transaction;
- l'absence d'un système coordonné de suivi des achats à la grandeur du gouvernement.

Tel qu'il l'a confirmé dans le budget de 2005, le gouvernement fédéral a l'intention d'installer un système électronique unique pour ses achats, ses paiements et ses rapports. Ce système pourrait suivre les approvisionnements écologiques à l'échelle ministérielle et gouvernementale.

Une démarche à court terme : une combinaison de démarches pour mesurer les progrès

Jusqu'à ce qu'un système commun soit en place, il est possible de faire le suivi des progrès par une combinaison de démarches comme les suivantes.

- Mesurer le rendement par rapport à des cibles communes précises. Comme dans l'exemple qui suit :

  Cible : augmenter, d'un certain pourcentage, le nombre de nuitées dans des hôtels « verts » lors des voyages d'affaires pour le gouvernement.

  Mesure du rendement : le répertoire des établissements d'hébergement publié par le gouvernement affiche des cotes écologiques. Tous les hôtels énumérés dans le répertoire sont censés publier un rapport semestriel sur les réservations faites au nom du gouvernement, y compris le nombre de nuitées par mois. Si ce genre d'information était disponible de manière uniforme, il serait possible de suivre le nombre de nuitées dans des hôtels qui ont une cote écologique par rapport au nombre total de nuitées.

- Utiliser d'autres mesures de rendement mises de l'avant par le DDOG dans son guide sur les stratégies de 2001, comme le nombre de demandes de proposition assorties de spécifications écologiques.
- Décrire des cas de réussite, tel qu'il est indiqué dans le Cadre pour la préparation de rapports sur un approvisionnement respectueux de l'environnement publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1995.

6.27 Recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les autres ministères et organismes responsables, devraient :

- s'assurer que la politique sur l'approvisionnement écologique définit clairement les responsabilités en regard des comptes rendus annuels sur les progrès réalisés;
- dresser un plan d'amélioration des rapports sur l'approvisionnement écologique, par le truchement des stratégies de développement durable.

Il y a lieu d'améliorer le soutien pratique offert aux acheteurs

6.28 Au cours des années, divers ministères et organismes, y compris TPSGC, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont soutenu l'approvisionnement écologique dans l'ensemble du gouvernement en offrant des outils, des renseignements et de la formation. Certains ministères et organismes ont de plus élaboré leurs propres politiques internes, leur programme de formation, leurs guides et les renseignements offerts.

6.29 Voici quelques exemples d'initiatives mises de l'avant pour élaborer des outils et des renseignements en rapport avec l'approvisionnement écologique :

- les profils de critères écologiques élaborés par TPSGC pour plus de 90 sortes de produits et de services;
- les programmes d'étiquetage de Ressources naturelles Canada (EnerGuide) et d'Environnement Canada (ÉcoLogo[58]);
- l'écologisation du Devis directeur national de TPSGC.

6.30 Nous avons également noté des progrès pour ce qui est de la formation. Au 31 mars 2005, 18 p. 100 du personnel d'approvisionnement de TPSGC, soit environ 250 personnes, avaient suivi le cours du Ministère sur l'approvisionnement écologique. Ces progrès sont plus lents que ce qui avait été promis, mais c'est un bon début. La plupart des détenteurs de carte d'achat de TPSGC ont aussi reçu une formation similaire. En outre, quelque 200 employés d'autres ministères et organismes ont suivi le cours de TPSGC.

6.31 Nous nous préoccupons tout de même du fait qu'il y ait chevauchement dans les initiatives prises pour élaborer et donner des cours, des outils et de l'information. Du côté de la formation, en plus de TPSGC, d'autres organisations fédérales ont offert de la formation

sur l'approvisionnement écologique. Par exemple, certains ministères ont élaboré leurs propres cours, et Environnement Canada donnait aussi par le passé une telle formation. Pour ce qui est des outils, trois sites Web du gouvernement fédéral sur l'approvisionnement écologique fournissent des renseignements qui se recoupent (le Réseau des achats verts de TPSGC se distinguant par les profils des produits et des services écologiques). Au moins un ministère a aussi créé un site Web sur l'approvisionnement écologique.

6.32 Un tel chevauchement constitue une utilisation inefficace des ressources. Si les ressources mises à développer et maintenir des sites Web indépendants avaient été regroupées, le maintien d'un site unique aurait sans doute donné des résultats supérieurs. Pour le moment, les liens du plus important site, le Réseau des achats verts, ne sont pas à jour, y compris les liens qui aident les acheteurs à trouver des offres à commandes écologiques existantes.

6.33 De plus, il y a des lacunes dans les outils de travail offerts. Par exemple, des acheteurs fédéraux estiment que des clauses écologiques uniformes qu'ils pourraient utiliser lorsqu'ils préparent leurs contrats leur seraient utiles. Jusqu'à maintenant, il n'y a aucune clause de ce genre dans le Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat de TPSGC. Autre exemple, TPSGC commanditait un répertoire électronique sur le Web de produits, de services et de fournisseurs « écologiques », mais ce répertoire n'est plus offert.

6.34 Enfin, nous avons trouvé bien peu d'éléments probants qui montrent que le gouvernement fédéral fait un suivi sur la formation, les outils et les renseignements offerts en vue de vérifier s'ils permettent d'obtenir des résultats positifs et sur la manière de les améliorer.

6.35 Recommandation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec les autres ministères responsables, devraient s'assurer que :

- la stratégie d'approvisionnement écologique établit une méthode cohérente et concertée à suivre pour la formation sur l'approvisionnement écologique ainsi que pour la création et la distribution d'outils;
- l'approvisionnement écologique est un domaine de compétence exigé et fait obligatoirement partie de tout programme de formation requis pour le personnel responsable des achats.

Rôle de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

6.36 En tant que fournisseur de services communs pour l'approvisionnement fédéral, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a un rôle capital à jouer dans l'écologisation des achats du gouvernement fédéral. Au nom de ses ministères et organismes clients, TPSGC :

- négocie avec les fournisseurs les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement;
- agit comme agent de contrat lorsque l'offre à commandes ou l'arrangement en matière d'approvisionnement ne répond pas aux besoins des clients.

TPSGC n'a pas utilisé son plein potentiel en vue de faire progresser l'approvisionnement écologique au sein du gouvernement fédéral

6.37 **Seule une faible partie des offres à commandes concerne des produits ou des services écologiques.** Les offres à commandes constituent un outil important d'approvisionnement du gouvernement fédéral. Selon TPSGC, elles sont utilisées pour environ 40 p. 100 des achats effectués dans les dix plus importantes catégories de produits et de services, les dépenses dans ces catégories atteignant maintenant 5,7 milliards de dollars. D'ailleurs, les dépenses effectuées par les offres à commandes ne pourront qu'augmenter maintenant que les ministères et les organismes sont tenus d'utiliser autant que possible de tels arrangements. L'Index des offres à commandes figurant dans le site Web de TPSGC peut servir aux acheteurs à la recherche d'offres à commandes désignées « écologiques ». Cependant, en février 2005, la proportion des offres désignées comme telles dans l'Index n'était que de 2 p. 100. Il est donc peu probable que l'approvisionnement effectué au moyen des offres à commandes écologiques représente une partie importante des achats totaux. Nous n'avons pu déterminer le pourcentage réel parce que le Ministère ne fait pas de suivi continu des achats faits au moyen des offres à commandes.

Une offre à commandes écologique pour imprimantes

Au cours des dernières années, TPSGC a écologisé ses offres à commandes pour les photocopieurs, les imprimantes et les télécopieurs. Des critères environnementaux précis sont appliqués dans l'évaluation des soumissions de sorte qu'il est possible qu'un produit écologique représente un meilleur achat (meilleur rapport qualité-prix) même si le prix est plus élevé. Puisque l'industrie a réagi favorablement, TPSGC a dû resserrer les critères pour pouvoir faire l'analyse des offres.

6.38 De plus, ce qui fait qu'une offre est écologique n'est pas toujours évident, et il n'est pas toujours facile de savoir si tous les produits que l'on peut commander au moyen d'une offre donnée sont écologiques. Comme il n'existe pas de critère simple et unique pour désigner un produit ou un service « écologique », il est important que l'élément sur lequel s'appuie le caractère écologique de l'offre ressorte clairement.

6.39 **Les offres à commandes écologiques ne constituent pas l'option par défaut ou privilégiée.** Lorsque les ministères et les organismes utilisent les offres à commandes de TPSGC, ils ne sont pas obligés de donner la priorité aux offres désignées « écologiques ».

D'ailleurs, aucun des huit ministères examinés ne s'est engagé dans sa stratégie de développement durable à recourir par défaut aux offres à commandes écologiques de TPSGC. Avec l'obligation nouvelle faite aux ministères d'utiliser les offres à commandes et les autres arrangements négociés de TPSGC, il est important que des options écologiques soient offertes et considérées en premier.

L'approvisionnement écologique peut être prescrit

Le parc automobile du gouvernement fédéral est un secteur où des exigences relatives à l'approvisionnement écologique ont été établies dans l'ensemble du gouvernement. La *Loi sur les carburants de remplacement* exige des ministères et des organismes fédéraux qu'ils achètent des véhicules qui peuvent utiliser les carburants de remplacement, lorsque c'est faisable et rentable de le faire. Les questions relatives à la faisabilité et à la rentabilité ont ralenti la progression. Néanmoins, en 2003, des 3 431 véhicules achetés par le gouvernement fédéral, 293 fonctionnaient à l'aide de carburants de remplacement définis par la *Loi* et 84 autres étaient des véhicules hybrides gazéo-électriques. La plus récente Politique sur les voitures de la haute direction est plus prescriptive que la *Loi* : les véhicules de fonction des ministres et des hauts fonctionnaires doivent être électriques hybrides pour autant qu'elles soient offertes par le fabricant. De plus, au moment de l'achat de tout véhicule du gouvernement, les émissions de gaz à effet de serre sont aussi prises en compte.

6.40 **Recommandation**: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait examiner les offres à commandes et les autres arrangements négociés pour déterminer lesquels devraient être écologisés. Il devrait aussi s'assurer que les agents des approvisionnements considèrent ces offres en premier.

6.41 **TPSGC maintient une ambiguïté quant au rôle qu'il doit jouer pour encourager ses clients à inclure des spécifications écologiques dans les contrats qu'il négocie pour eux.** Lorsque les offres à commandes ne sont pas utilisées, les agents de négociation des marchés de TPSGC aident les ministères et les organismes clients à définir leurs besoins, à solliciter et à évaluer les soumissions, ainsi qu'à négocier et à gérer les contrats. Le Ministère a reconnu qu'il avait souvent fait preuve de passivité pour l'ajout de spécifications écologiques dans les contrats. En fait, il n'est intervenu que lorsqu'un client lui a demandé de tenir compte de questions environnementales. Cette approche passive ne lui permet pas de respecter les engagements figurant dans ses rapports sur le rendement en matière de développement durable et dans d'autres documents, c'est-à-dire de promouvoir activement l'écologisation.

6.42 Ni TPSGC ni ses clients ne cherchent systématiquement les occasions d'intégrer les spécifications écologiques dans les demandes de propositions ou d'autres documents relatifs aux contrats. Nous avons demandé à sept ministères de nous décrire des situations où ils avaient collaboré avec TPSGC à l'écologisation de leurs achats. Quatre d'entre eux nous ont dit qu'il n'y avait que peu ou pas d'efforts en ce sens. Les trois autres ministères n'ont donné que quelques exemples.

6.43 Nous avons aussi vérifié deux engagements spécifiques pris par TPSGC, dans sa stratégie de 2001, sur l'écologisation des services d'approvisionnement que le Ministère offre aux ministères et organismes clients. Comme le montre la pièce 6.4, il y a eu quelque progrès pour ce qui est du premier engagement. Pour deux des trois mesures de rendement du deuxième engagement, il y a eu aussi du progrès mais, telles que conçues, ces mesures ne permettent pas de tirer des conclusions en ce qui a trait à l'engagement.

Pièce 6.4 **Progrès réalisés par TPSGC pour certains engagements relatifs à l'approvisionnement écologique**

Mesure du rendement	Progrès réalisés	Commentaires
Engagement : D'ici avril 2004, augmenter le nombre de produits écologiques et de fournisseurs de tels articles dans l'application d'achat et de catalogage électroniques		
Nombre de nouveaux produits écologiques et ajout de fournisseurs dans l'application d'achat et de catalogage électroniques	◓	De 2002 à 2003, TPSGC a connu une forte augmentation du nombre de fournisseurs et de produits. Aucun progrès n'a été enregistré par contre entre 2003 et 2004. Dans cette application, la désignation « écologique » attribuée aux fournisseurs et aux produits repose sur la seule déclaration du fournisseur.
Engagement : D'ici le 31 mars 2004, s'assurer que TPSGC tient compte des répercussions sur l'environnement lorsqu'il conclut des marchés		
Mise en œuvre d'éléments de la stratégie d'attribution écologique de marchés	◓	La stratégie d'attribution écologique de marchés n'a jamais été terminée. Il y a eu toutefois quelques progrès réalisés à l'égard de certains éléments de l'ébauche. Parmi les réalisations notables, mentionnons le Réseau des achats verts.
Mise en œuvre d'un système officiel de rapports pour les offres à commandes écologiques	○	Aucun système en place.
Nombre et pourcentage d'agents de négociation des marchés de TPSGC qui ont reçu de la formation sur un sujet précis, en fonction des résultats de l'analyse des besoins en formation	◓	Selon les rapports sur le rendement des trois exercices visés par l'engagement, tous les employés responsables de la négociation des marchés allaient recevoir la formation sur l'approvisionnement écologique. À ce jour, moins de 20 p. 100 du personnel d'approvisionnement de TPSGC a reçu la formation.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Progrès limités ou nuls

6.44 TPSGC a maintenant beaucoup plus de responsabilités et de moyens d'agir de manière proactive pour écologiser l'approvisionnement. Le Ministère a reçu le mandat d'agir comme maître d'œuvre de l'administration fédérale dans l'écologisation des activités du gouvernement, ce qui inclut l'approvisionnement écologique. Ce rôle coïncide avec les responsabilités accrues du Ministère en matière d'approvisionnement dans l'optique d'une gestion plus centralisée des achats fédéraux. Il est difficile de connaître l'incidence qu'auront ces changements sur les ministères et sur les comités interministériels qui ont des responsabilités en regard de l'écologisation des activités du gouvernement, dont l'initiative Développement durable dans la grande maison fédérale.

6.45 Recommandation. À la lumière de son nouveau rôle dans l'écologisation des activités du gouvernement, dont l'approvisionnement écologique fait partie, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, avec l'appui du Bureau du Conseil privé,

devrait préciser les responsabilités des autres ministères et des comités interministériels qui ont un rôle important dans ce domaine. Le Ministère devrait continuer de s'appuyer sur la structure organisationnelle qui a évolué grâce à l'initiative Développement durable dans la grande maison fédérale.

6.46 Une des occasions pour le gouvernement d'écologiser son approvisionnement réside dans sa nouvelle gestion des achats plus orientée sur les produits. Cette approche est confirmée dans le budget fédéral de 2005. Elle permet de considérer les nouvelles tendances du marché affectant les secteurs industriels, les produits et les services qui composent les catégories de produits. Elle donnera naissance à des conseils interministériels de gestion de produits et à des équipes de gestion qui « établiront des plans stratégiques pour l'achat de catégories uniques de biens et de services, en consultation avec tous les intervenants ».

6.47 Grâce à cette approche, TPSGC pourrait se doter d'une base solide de connaissances sur les questions environnementales et les occasions à saisir. Grâce à cette base de connaissances, les conseils et les équipes sont mis au courant des produits et services écologiques dès qu'ils sont offerts. Cette approche est nécessaire pour que le gouvernement fédéral devienne l'un des premiers utilisateurs de ce type de produits et services. Les conseils et leurs équipes acquerront ainsi les connaissances et la crédibilité requises pour collaborer avec les fournisseurs afin d'améliorer le caractère écologique des produits. Compte tenu de l'envergure de chacune des catégories, chaque conseil pourrait dresser la liste des produits et des services à écologiser en priorité, en fonction de leur potentiel à réduire les impacts environnementaux.

6.48 **Recommandation.** Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait désigner l'approvisionnement écologique comme l'un des éléments principaux des initiatives visant à améliorer et à accroître la centralisation de la gestion des achats. Plus précisément, l'approvisionnement écologique devrait être inclus dans le mandat tant des conseils de gestion des produits que des équipes de gestion.

Approvisionnement écologique dans d'autres ministères et organismes

6.49 Tous les ministères et organismes ont la possibilité et la responsabilité de faire progresser l'approvisionnement écologique, malgré les faiblesses quant à l'orientation et au soutien à ce chapitre au sein de l'appareil gouvernemental. Dans toutes ces organisations, les gestionnaires de programmes, appuyés par le personnel

d'approvisionnement, font l'acquisition des biens et des services dont ils ont besoin pour leurs activités. Selon le type d'achats et le pouvoir délégué, les acheteurs ont le choix entre utiliser les offres à commandes de TPSGC, confier à ce ministère le rôle d'agent de contrat ou organiser et gérer directement le processus de passation de marchés.

6.50 Nous avons cherché à savoir si l'un ou l'autre des huit ministères et organismes vérifiés avait établi une orientation générale sur l'approvisionnement écologique. Nous avons examiné la façon dont l'approvisionnement écologique a été abordé dans les stratégies de développement durable. Nous avons aussi vérifié la documentation fournie par les ministères au sujet de la planification de l'approvisionnement écologique appuyée par leur système de gestion environnementale ou leurs politiques internes.

La majorité des huit ministères et organismes n'ont pas de plan clairement établi pour voir à l'écologisation de leurs achats

6.51 Aucune stratégie de développement durable des huit organisations ne donnait une image complète et un plan d'ensemble pour l'approvisionnement écologique. Néanmoins :

- deux organisations — Affaires étrangères Canada et l'Agence du revenu du Canada — utilisent leur propre système de gestion environnementale pour planifier et mettre en œuvre leur approche en matière d'approvisionnement écologique;
- deux organisations — Ressources naturelles Canada et Santé Canada — nous ont fourni la preuve qu'une certaine planification détaillée avait été faite, mais dans les deux cas, le plan n'était qu'à l'étape de l'ébauche;
- quatre organisations — Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, Industrie Canada et Patrimoine Canadien — n'ont pas de plan détaillé en matière d'approvisionnement écologique.

6.52 Cette constatation va de pair avec celles décrites précédemment — l'approvisionnement écologique ne figure pas en tête de liste des priorités du personnel d'approvisionnement du gouvernement fédéral (voir le paragraphe 6.15); aucun des ministères examinés ne travaille de manière structurée avec TPSGC à écologiser ses documents relatifs aux contrats (voir le paragraphe 6.42).

6.53 Nous avons aussi examiné comment deux organisations fédérales très différentes — l'Agence du revenu du Canada et Patrimoine canadien — mettent l'approvisionnement écologique en œuvre. Nous

Le saviez-vous?

Le programme Partenaires pour une Colline verte réunit quatre institutions — le Sénat du Canada, la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement et la direction de la Cité parlementaire de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — travaillant ensemble à améliorer les programmes environnementaux et à lancer des initiatives sur la colline parlementaire. Ainsi, toutes les demandes de propositions émanant du Sénat et de la Chambre des communes doivent maintenant recevoir une cote de rendement écologique. Toutes les demandes de propositions doivent contenir au moins un critère d'évaluation standard des pratiques respectueuses de l'environnement mises de l'avant par le fournisseur. Grâce notamment aux efforts des quatre partenaires à l'égard de l'approvisionnement écologique, ce programme a reçu un prix du Conseil canadien des ministres de l'environnement.

les avons choisies en raison de ce qui les distingue le plus (la taille, le budget des achats et les pouvoirs en matière d'approvisionnement) et du fait que dans leur stratégie de 2001, elles avaient pris des engagements considérables en matière d'approvisionnement écologique.

6.54 Nous avons d'abord examiné les progrès réalisés par chaque organisation dans la mise en œuvre de certains engagements de leur stratégie de 2001. Nous avons ensuite examiné de manière générale les systèmes et les approches d'approvisionnement écologique en place dans chacune des organisations.

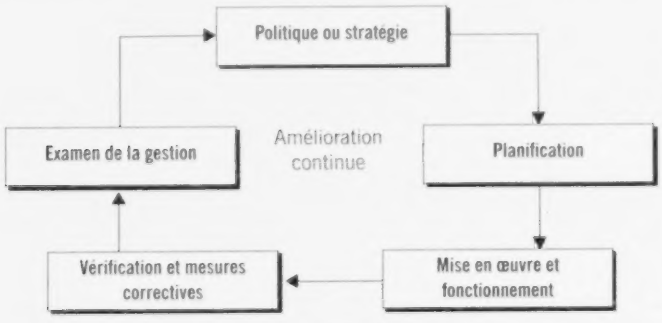
L'Agence du revenu du Canada prend des moyens importants pour écologiser ses achats

6.55 Nous avons été impressionnés par les systèmes et les approches que l'Agence du revenu du Canada met en place pour écologiser ses achats ainsi que par les premiers résultats obtenus. L'Agence contrôle directement ses activités d'achat, sans être tenue de respecter les politiques du Conseil du Trésor ou de passer par TPSGC. Ses dépenses en approvisionnement sont importantes. Elle est donc bien placée pour investir dans l'écologisation de ses achats, ce qu'elle a fait :

- elle utilise un système de gestion environnementale (voir la pièce 6.5) grâce auquel elle progresse continuellement dans l'écologisation de ses achats;

Pièce 6.5 **Les systèmes de gestion environnementale : une assise pour réaliser des progrès**

Un bon système de gestion environnementale, appuyé par la haute direction, est un excellent indicateur que les résultats prévus seront atteints. C'est la raison pour laquelle nous avons encouragé les ministères et les organismes, dans nos rapports précédents, à mettre en place un système de gestion environnementale qui les aiderait à honorer les engagements pris dans les stratégies de développement durable. Les éléments de base du système de gestion peuvent être représentés comme suit.



- elle a obtenu l'engagement de la haute direction à l'égard de l'écologisation des activités en général, y compris des initiatives en matière d'approvisionnement écologique;
- le personnel de sa Division du développement durable travaille avec le personnel d'approvisionnement à formuler des spécifications écologiques pour les demandes de propositions;
- elle a lancé des initiatives pour mobiliser, informer et motiver les employés au sujet de l'approvisionnement écologique.

6.56 Des programmes de gestion environnementale spécialisés, dont l'un porte sur l'approvisionnement écologique, font partie du système de gestion environnementale de l'Agence. Avec ces programmes, l'Agence élabore des engagements annuels et fait un suivi des progrès réalisés. Cette méthode appuie le rapport annuel de rendement de l'Agence à l'égard du développement durable.

6.57 Comme le montre la pièce 6.6, l'Agence du revenu du Canada a fait de grands pas en ce qui concerne les deux engagements que nous avons tirés de sa stratégie de développement durable de 2001 aux fins de notre vérification. Cependant, dans l'ensemble, les progrès que nous avons constatés ne peuvent être qualifiés de « satisfaisants ».

6.58 Bref, l'Agence a encore beaucoup à faire dans l'écologisation de tous ses achats. Toutefois, elle applique une méthode systématique qui produit des résultats qui vont au-delà de certaines exigences standard, comme le contenu recyclé du papier ou le mode « sommeil » pour les appareils électroniques. À preuve, sa récente demande de proposition pour classeurs et meubles de rangement spécifiait un éventail de critères environnementaux obligatoires et cotés sur le cycle de vie, allant des émissions dans le processus de fabrication jusqu'à l'emballage, la reprise et la réutilisation. Un autre exemple est présenté à la pièce 6.7.

L'approche de Patrimoine canadien en matière d'approvisionnement écologique est improvisée

6.59 Patrimoine canadien est un ministère beaucoup plus petit dont les dépenses d'approvisionnement se révèlent modestes et qui acquiert davantage de services que de biens.

6.60 Néanmoins, nous avons constaté que le personnel d'approvisionnement du Ministère a pris des mesures pour écologiser certains achats. Par exemple, depuis de nombreuses années, Patrimoine canadien collabore avec d'autres ministères, logés dans l'édifice de l'administration centrale, pour obtenir du papier recyclé homologué

Pièce 6.6 **Progrès réalisés par l'Agence du revenu du Canada pour certains engagements relatifs à l'approvisionnement écologique**

Mesure de rendement	Progrès réalisés	Commentaires
Agence du revenu du Canada		
Engagement : Inclure un devis environnemental dans les offres à commandes individuelles et nationales (OCIN)		
Nombre d'OCIN avec devis environnemental	◓	Selon des rapports rendus publics et des renseignements supplémentaires recueillis auprès de l'Agence, 9 des 20 OCIN entre 2001 et 2004 ont été écologisées, soit 2 sur 6 en 2001-2002, 1 sur 7 en 2002-2003, et 6 sur 7 en 2003-2004. Certaines des OCIN qui n'étaient pas assorties d'un devis environnemental visaient des services difficiles à écologiser. Cependant, certaines OCIN considérées comme écologiques étaient assorties d'un devis environnemental plutôt mince.
Nombre de commandes subséquentes à une OCIN	Progrès non évalués	Le nombre de commandes subséquentes à une OCIN écologique par rapport aux OCIN qui ne sont pas écologiques ne constitue pas une mesure significative. Cette constatation s'explique par le fait que les OCIN couvrent un éventail de biens et de services, allant des articles coûteux à faible volume d'achat, comme les serveurs informatiques, aux articles non coûteux à grand volume d'achat, comme les fournitures de bureau. Une mesure plus concluante serait le montant dépensé pour acheter des biens et services écologiques par des OCIN par rapport aux dépenses totales effectuées en vertu des OCIN. Les données complètes à ce chapitre n'étaient pas disponibles. Cependant, selon les chiffres de 2003-2004, il semble que les achats « verts » effectués en vertu de l'OCIN relative aux fournitures de bureau étaient de l'ordre de 25 p. 100.
Engagement : Accroître le nombre de clauses où le développement durable ou l'achat écologique sont pris en considération dans le processus de passation des marchés et préciser, entre autres choses, les critères de sélection à cet égard pour les demandes de propositions		
Nombre de demandes de propositions et de contrats comportant des clauses sur le développement durable et l'achat écologique	◓	La réalisation de cet engagement a été retardée d'un an. Au cours des deux années subséquentes, l'Agence n'a fait un suivi que pour les demandes de propositions désignées comme des sources d'approvisionnement stratégiques, c'est-à-dire celles portant sur les produits et les services courants qui constituent une part importante des opérations d'achat. Cet indicateur chevauchait l'écologisation des arrangements de type OCIN. Certains progrès ont été réalisés, mais les données rapportées font double emploi. Les rapports internes de l'Agence indiquent qu'elle visait l'objectif d'écologiser 100 p. 100 des outils d'approvisionnement pour 2004. Cet objectif n'a pas été atteint et il s'est révélé irréaliste. Après avoir demandé des renseignements sur les demandes de propositions les plus élevées, nous avons constaté que certaines d'entre elles — pas beaucoup — renfermaient des clauses écologiques excédant la clause standard qui exige que les soumissionnaires prennent des mesures pour réduire leur consommation de papier dans leur proposition. Une liste de clauses écologiques destinées à favoriser l'écologisation des documents relatifs aux contrats a été préparée en 2004.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Progrès limités ou nuls

ÉcoLogo^MC, qui répond à presque tous ses besoins. En outre, il a encouragé la réutilisation et le recyclage dans ses contrats de construction de pavillons et d'expositions.

6.61 D'une manière générale, les initiatives du Ministère en matière d'approvisionnement écologique ne concernent que des occasions évidentes. Dans l'ensemble, Patrimoine canadien a une approche très improvisée en ce qui concerne l'approvisionnement écologique. Il y a peu de connexion entre la haute direction, le personnel de l'environnement et celui des achats susceptible de faire avancer l'approvisionnement écologique à Patrimoine canadien. Un agent d'approvisionnement a la responsabilité de mettre l'approvisionnement écologique de l'avant, mais aucun budget n'est consacré à cette tâche. Le Ministère n'a pas de système de cueillette de données sur le rendement en matière d'approvisionnement écologique et ne rend pour ainsi dire aucun compte sur les engagements en matière d'approvisionnement écologique qu'il a pris dans sa stratégie de développement durable. En outre, nous avons trouvé bien peu d'éléments probants à l'appui de la déclaration du Ministère dans son

Pièce 6.7 **Réduire la consommation grâce à l'orientation « service »**

Les efforts de l'Agence du revenu du Canada pour réduire son impact environnemental en même temps que ses coûts sont bien illustrés par le remplacement prévu des photocopieurs, des imprimantes, des scanneurs et des télécopieurs individuels par des appareils multifonctionnels dotés de toutes ces fonctions. Au départ, la décision était motivée par la possible réduction des coûts si ces appareils étaient achetés de manière centralisée. Toutefois, la Division du développement durable de l'Agence y a vu la possibilité de tirer d'importants avantages pour l'environnement et elle a contribué à donner forme à cette initiative.

Par conséquent, les facteurs environnementaux figuraient en bonne place dans le processus visant à trouver des fournisseurs intéressés. Le lancement de l'initiative nécessite non seulement les spécifications écologiques relatives aux appareils eux-mêmes et l'exigence que le fournisseur se soit doté d'une stratégie environnementale, mais aussi des mesures pour réduire la consommation.

On prévoit que cette initiative réduira grandement le nombre d'appareils. L'Agence estime qu'elle peut remplacer, à mesure qu'ils deviennent désuets ou que les contrats de location viennent à échéance, ses 26 000 appareils très divers permettant l'impression, la photocopie et la télécopie par 7 000 appareils multifonctionnels en réseau. Un autre facteur intéressant du point de vue de l'environnement est le fait que les frais mensuels seront facturés en partie aux utilisateurs de l'Agence selon le nombre de pages imprimées. De cette manière, il est à espérer que les utilisateurs prendront le temps d'évaluer leurs besoins en matière d'impression.

Par ailleurs, étant donné que le fournisseur demeurera propriétaire des appareils multifonctionnels et en assurera le service, cette initiative représente un passage de l'achat de biens (imprimantes) à l'achat d'un service (impression). Le fournisseur a ainsi une motivation économique d'améliorer le caractère durable et réutilisable de son matériel. En outre, comme le fournisseur devra payer l'encre ou la pellicule, ou les deux, il sera d'autant plus incité à améliorer l'efficience de ses appareils.

rapport sur le rendement de 2002-2003, à savoir que toutes ses demandes de propositions accordent des points en prime aux soumissionnaires attestant qu'ils ont des programmes et des pratiques écologiques.

6.62 En ce qui concerne l'engagement à l'égard de l'approvisionnement que nous avons tiré de la stratégie de 2001 de Patrimoine canadien aux fins de notre vérification, nous n'avons pas pu en arriver à une conclusion, car — comme il est expliqué à la pièce 6.8 — il n'y a pas de suivi ni d'analyse de la proportion des achats écologiques. Pour ce qui est de la mesure du rendement en matière de formation et de sensibilisation, le Ministère nous a informés qu'il y avait eu énormément de formation avant 2000. Cependant, nous avons constaté que peu avait été fait en ce domaine au cours de la période couverte par l'engagement.

6.63 Dans le cas de ministères relativement petits comme Patrimoine canadien, il est probable qu'une orientation soutenue et un appui considérable de la part du gouvernement joueraient un rôle particulièrement important pour ce qui est de faire des progrès marqués dans le domaine de l'approvisionnement écologique.

Pièce 6.8 **Progrès réalisés par Patrimoine canadien pour certains engagements relatifs à l'approvisionnement écologique**

Mesure de rendement	Progrès réalisés	Commentaires
Patrimoine canadien		
Engagement : augmentation annuelle de 10 p. 100 des produits « écologiques » achetés par rapport au montant total d'achats		
Produits « écologiques » achetés par rapport au montant total d'achats	Progrès non évalués	Le système d'information financière du Ministère ne permet pas le suivi des achats écologiques. Le Ministère n'a pas analysé ses achats pour déterminer la proportion des achats verts, comme il s'était proposé de le faire. Soulignons que l'engagement, qui découle de l'orientation donnée par l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales pour les stratégies de 2001, était difficile à respecter. Les difficultés à mesurer la proportion des achats écologiques sont systémiques.
Nombre d'employés qui ont reçu une formation sur l'approvisionnement écologique	○	Nous avons été informés que le personnel d'approvisionnement a reçu de la formation sur l'approvisionnement écologique, sous forme de présentations, d'ateliers ou de cours. Cependant, il y a eu peu de formation au cours de la période de l'engagement.
Proportion d'employés connaissant les politiques et les pratiques d'approvisionnement écologique du Ministère		Dans l'ensemble, nous avons trouvé bien peu d'éléments prouvant que le Ministère avait cherché à sensibiliser les employés, et ce, même s'il fait référence à des objectifs de développement durable dans la formation standard sur les achats.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Progrès limités ou nuls

Conclusion

6.64 Après plus d'une décennie de promesses, le gouvernement fédéral n'utilise toujours pas à son plein potentiel l'approvisionnement écologique pour réaliser ses objectifs en matière de développement durable.

6.65 Sans être pleinement satisfaisants, certains progrès ont tout de même été réalisés en regard des engagements choisis en matière d'approvisionnement écologique par trois organismes fédéraux dans leur stratégie de développement durable de 2001. L'Agence du revenu du Canada a toutefois entrepris de mettre en place certaines mesures importantes et systématiques pour écologiser ses achats. De manière générale, nous avons constaté que les considérations environnementales ne s'imposent pas dans les activités d'approvisionnement des ministères et des organismes fédéraux.

6.66 Les résultats inégaux des ministères sont le reflet de la portée et de l'influence limitées des directives et de l'orientation données à la grandeur du gouvernement. Voici ce qui, à notre avis, a ralenti les progrès :

- l'absence d'une politique et d'une stratégie fédérales en matière d'approvisionnement écologique;
- le peu de place accordée à l'approvisionnement écologique dans d'autres politiques d'achat du gouvernement fédéral et dans les principaux documents d'orientation;
- le développement et l'utilisation non uniformes de l'orientation pangouvernementale sur le traitement de l'approvisionnement écologique dans les stratégies de développement durable;
- l'absence d'une base fiable ou d'un plan d'action pour mesurer le rendement et évaluer les progrès réalisés dans l'ensemble du gouvernement;
- le soutien inadéquat donné aux acheteurs.

6.67 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, à qui sont confiées les plus grandes responsabilités en matière d'approvisionnement pour l'ensemble du gouvernement, a pris des initiatives pour faire connaître l'approvisionnement écologique et renforcer les capacités dans ce domaine. Cependant, le Ministère n'a pas accompli de progrès marqués dans l'écologisation des services d'approvisionnement qu'il offre aux autres ministères et organismes fédéraux.

6.68 Des faits nouveaux augmentent les chances de faire des progrès au chapitre de l'approvisionnement écologique. Le gouvernement fédéral fait la promotion du développement durable comme un élément essentiel de la compétitivité du Canada. En écologisant ses propres achats, le gouvernement fédéral contribuerait directement à attirer l'attention du marché sur le développement durable. La tendance actuelle à privilégier une approche plus centralisée et plus systématique pour les achats fédéraux peut amener l'écologisation au premier plan. Avec l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres ministères, TPSGC est tout désigné pour rendre ce changement possible.

Réponse globale de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, au nom des ministères et organismes responsables, à la suite de nos recommandations. Nous sommes d'accord avec vos recommandations. Ce qui suit résume les mesures actuelles et proposées qui répondent aux recommandations.

Initiatives de base. Le premier ministre a confié au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada le rôle de mener la charge en matière d'écologisation des opérations gouvernementales, en collaboration avec le président du Conseil du Trésor et le ministre de l'Environnement. Afin d'aider à atteindre cet objectif, TPSGC a mis sur pied le Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales en mai 2005. Depuis cette date, le Bureau a travaillé avec d'autres ministères afin de mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives visant à réaliser ce mandat, dont :

- la consolidation de la structure de régie interministérielle afin d'offrir un leadership clair et précis dans ce domaine. TPSGC continue de travailler avec d'autres ministères, dont le Bureau du Conseil privé, afin de veiller à ce que les rôles des ministères et des comités soient clairs. Cette initiative est requise pour l'adoption d'une approche pangouvernementale coordonnée dans ce domaine;
- l'élaboration d'un cadre de gestion du rendement afin de permettre au gouvernement de recueillir les données nécessaires pour poursuivre les améliorations. Cette initiative tiendra compte des indicateurs communs de rendement et d'un ensemble de priorités pangouvernementales.

Les achats écologiques permettent d'appuyer davantage les efforts du gouvernement visant l'écologisation des opérations gouvernementales, ainsi que de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, l'achat de technologies et de matériaux respectueux de l'environnement a déjà fait en sorte que les nouveaux immeubles à bureaux de TPSGC, comme celui de 20 étages situé au 401, rue Burrard, à Vancouver, utilisent l'eau plus efficacement, génèrent moins de déchets et consomment moins d'énergie. Depuis 1990, TPSGC a réalisé des gains de 34 p. 100 en matière d'efficacité énergétique ainsi qu'une réduction correspondante de 24 p. 100 des émissions de gaz à effet de serre dans l'ensemble de son parc immobilier, grâce aux initiatives en matière d'achats écologiques. TPSGC continuera de poursuivre vigoureusement d'autres possibilités de recourir aux achats écologiques afin de soutenir les initiatives précitées ainsi que d'autres importants objectifs environnementaux.

Politique d'achats écologiques. TPSGC et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec d'autres ministères responsables, établissent des plans et affectent les ressources adéquates ainsi que les employés possédant une expertise appropriée afin d'élaborer une politique en matière d'achats écologiques et un plan de mise en œuvre conformes au discours du Trône de 2004. La politique sera élaborée, approuvée et mise en œuvre d'ici 2006. Elle :

- utilisera les pouvoirs accordés par l'initiative gouvernementale Les Prochaines étapes qui exige que le gouvernement ait recours à des offres à commandes pour l'achat des produits et des services les plus courants;
  - des conseils de biens et de services et des équipes de gestion veilleront à ce que des critères environnementaux soient incorporés dans les offres à commandes pertinentes lors de leur entrée en vigueur au cours des 24 prochains mois;
  - le recours obligatoire à ces offres à commandes permettra de veiller à ce que l'on adopte une approche plus consolidée et plus stratégique en matière d'achats écologiques, au lieu des processus actuels, qui sont davantage axés sur les transactions;
- fera en sorte que l'on adopte une approche coordonnée et uniforme relativement à la formation existante du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière d'achats écologiques par le truchement du Programme de perfectionnement professionnel et de certification axé sur les compétences pour les collectivités des responsables des achats, de la gestion du matériel et des biens immobiliers.

- traitera des attentes relatives au rendement des gestionnaires touchés. TPSGC inclura la responsabilité relativement aux achats écologiques dans les ententes de rendement des gestionnaires touchés et encouragera les autres ministères à lui emboîter le pas;
- définira des responsabilités claires en ce qui a trait à l'établissement de rapports annuels sur les progrès réalisés. Le suivi et la surveillance des achats écologiques seront facilités par :
  - le Marché en direct du gouvernement du Canada, un outil d'achat en ligne en développement;
  - les rapports annuels des ministères sur les progrès réalisés relativement à l'atteinte des objectifs énoncés dans leur stratégie de développement durable.

Stratégies de développement durable. Afin d'aider les ministères à élaborer leur stratégie de développement durable pour 2007-2010, TPSGC, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et les autres ministères responsables, prévoit terminer d'ici décembre 2005 l'élaboration :

- d'un ensemble d'objectifs pratiques et progressifs en matière d'achats écologiques;
- d'un ensemble commun de priorités et d'indicateurs de rendement;
- d'un plan pour améliorer l'établissement des rapports en matière d'achats écologiques.

TPSGC collaborera également avec les ministères pour déterminer des objectifs en matière d'achats écologiques dans le cadre de leur stratégie de développement durable.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification visait deux objectifs :

- **Orientation en matière d'approvisionnement écologique.** Déterminer la portée et l'influence de l'orientation et du soutien à l'échelle gouvernementale en matière d'approvisionnement écologique, y compris les lignes directrices sur la manière de traiter l'approvisionnement écologique dans les stratégies de développement durable des ministères et organismes.
- **Engagements en matière d'approvisionnement écologique.** Évaluer si trois organisations ont rempli certains engagements relativement à l'approvisionnement écologique tels qu'ils sont énoncés dans leur stratégie de 2001.

Étendue et méthode

Orientation en matière d'approvisionnement écologique. Pour déterminer la mesure des efforts faits pour promouvoir et appuyer l'approvisionnement écologique au gouvernement fédéral, nous avons concentré nos travaux de vérification sur des institutions qui ont d'importantes responsabilités au chapitre de la politique pangouvernementale, de la planification et du soutien en la matière : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'initiative Développement durable dans les opérations gouvernementales (en particulier, le groupe d'étude sur l'approvisionnement écologique et le groupe d'étude sur l'orientation) et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Pour déterminer de quelle manière, le cas échéant, l'orientation pangouvernementale permettait d'améliorer la situation et déterminer si les lignes directrices sur les stratégies de développement durable s'y sont retrouvées, nous avons examiné huit ministères et organismes : Affaires étrangères Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Agence du revenu du Canada, Environnement Canada, Industrie Canada, Patrimoine canadien, Ressources naturelles Canada et Santé Canada.

L'approvisionnement écologique est l'un des sept secteurs privilégiés par le gouvernement fédéral pour écologiser ses activités. Les autres secteurs sont : la gestion des déchets, la consommation d'eau, la consommation d'énergie dans les édifices du gouvernement fédéral, le parc automobile, la gestion de l'utilisation des terres et la gestion des ressources humaines. Bien que nous n'ayons pas planifié d'examiner des initiatives dans ces autres catégories, nous avons tout de même rencontré des exemples d'approvisionnement écologique dans ces catégories. Nous citons d'ailleurs un exemple lié à la gestion du parc automobile dans le chapitre.

Engagements en matière d'approvisionnement écologique. Nous avons examiné les progrès réalisés par l'Agence du revenu du Canada, Patrimoine canadien et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada par rapport à certains engagements figurant dans leur stratégie de 2001. Nous n'avons examiné que les engagements des stratégies de 2001 parce qu'il était trop tôt pour vérifier ceux des stratégies de 2004. Les trois ministères retenus présentent des différences pour ce qui est des volumes d'achat et des responsabilités liées à l'approvisionnement. Cependant, chaque ministère a pris, dans sa stratégie de 2001, des engagements importants en matière d'approvisionnement écologique. Nous étions d'avis que la

vérification de ces engagements mettrait davantage en lumière les occasions et les enjeux en matière d'approvisionnement écologique au sein du gouvernement fédéral. TPSGC a été retenu à cause de l'importance de son rôle en matière d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

Critères

Les critères utilisés dans le contexte de la vérification sont les suivants :

Orientation en matière d'approvisionnement écologique

- Une structure interministérielle est en place avec un mandat clair et une organisation bien définie pour aider les ministères fédéraux à intégrer l'approvisionnement écologique dans leurs activités. Elle a mené à l'élaboration, pour les organisations, de lignes directrices et d'outils visant surtout à faire en sorte que l'approvisionnement écologique fasse partie intégrante des stratégies de développement durable.
- Les comités interministériels concernés, de même que les ministères et les organismes, appuient les stratégies, qu'ils voient comme un outil important destiné à faire progresser l'approvisionnement écologique dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Engagements en matière d'approvisionnement écologique

- Les ministères et organismes vérifiés mesurent les résultats atteints à l'égard d'engagements choisis en matière d'approvisionnement écologique.
- Les ministères et organismes vérifiés satisfont aux attentes en matière de rendement qu'ils se sont fixées pour chacun des engagements choisis.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell
Directeur : Denis Roy
Auteure du chapitre : Rebecca Aird

Carolyn Pharand
Véronique Séguin
Jay Storfer
Sylvie Thompson

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 6 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse globale du Ministère
6.10 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec d'autres ministères et organismes responsables, devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour que la politique sur l'approvisionnement écologique soit terminée, approuvée et mise en œuvre d'ici 2006, c'est-à-dire à l'échéance promise dans le discours du Trône de 2004. Ces mesures comprennent l'établissement d'échéances, l'attribution des ressources appropriées et l'affectation d'employés dotés des compétences nécessaires. **(6.6-6.9)**	**Réponse globale de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, au nom des ministères et organismes responsables, à la suite de nos recommandations.** Nous sommes d'accord avec vos recommandations. Ce qui suit résume les mesures actuelles et proposées qui répondent aux recommandations. **Initiatives de base.** Le premier ministre a confié au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada le rôle de mener la charge en matière d'écologisation des opérations gouvernementales, en collaboration avec le président du Conseil du Trésor et le ministre de l'Environnement. Afin d'aider à atteindre cet objectif, TPSGC a mis sur pied le Bureau de l'écologisation des opérations gouvernementales en mai 2005. Depuis cette date, le Bureau a travaillé avec d'autres ministères afin de mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives visant à réaliser ce mandat, dont : • la consolidation de la structure de régie interministérielle afin d'offrir un leadership clair et précis dans ce domaine. TPSGC continue de travailler avec d'autres ministères, dont le Bureau du Conseil privé, afin de veiller à ce que les rôles des ministères et des comités soient clairs. Cette initiative est requise pour l'adoption d'une approche pangouvernementale coordonnée dans ce domaine; • l'élaboration d'un cadre de gestion du rendement afin de permettre au gouvernement de recueillir les données nécessaires pour poursuivre les améliorations. Cette initiative tiendra compte
6.18 Par la politique et la stratégie en matière d'approvisionnement écologique, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec d'autres ministères et organismes responsables, devrait promouvoir l'inclusion des attentes en matière d'approvisionnement écologique dans l'évaluation de rendement des gestionnaires du gouvernement qui ont des responsabilités importantes à l'égard des achats et exiger des ministères et des organismes qu'ils rendent compte de la mise en œuvre. **(6.12-6.17)**	
6.24 En collaboration avec les autres ministères et organismes responsables, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait s'assurer que la stratégie d'approvisionnement écologique décrit clairement le rôle des stratégies de développement durable par rapport à l'approvisionnement écologique. Le Ministère devrait également s'assurer que des orientations sur l'approvisionnement écologique seront	

Recommandation	Réponse globale du Ministère
préparées à temps pour l'élaboration des stratégies de 2007, y compris une série de cibles et d'objectifs réalistes et progressifs en matière d'approvisionnement écologique que les ministères et les organismes seraient tenus d'inclure dans leur stratégie de développement durable. **(6.19-6.23)**	des indicateurs communs de rendement et d'un ensemble de priorités pangouvernementales.
6.27 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les autres ministères et organismes responsables, devraient : • s'assurer que la politique sur l'approvisionnement écologique définit clairement les responsabilités en regard des comptes rendus annuels sur les progrès réalisés; • dresser un plan d'amélioration des rapports sur l'approvisionnement écologique, par le truchement des stratégies de développement durable. **(6.25-6.26)**	Les achats écologiques permettent d'appuyer davantage les efforts du gouvernement visant l'écologisation des opérations gouvernementales, ainsi que de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, l'achat de technologies et de matériaux respectueux de l'environnement a déjà fait en sorte que les nouveaux immeubles à bureaux de TPSGC, comme celui de 20 étages situé au 401, rue Burrard, à Vancouver, utilisent l'eau plus efficacement, génèrent moins de déchets et consomment moins d'énergie. Depuis 1990, TPSGC a réalisé des gains de 34 p. 100 en matière d'efficacité énergétique ainsi qu'une réduction correspondante de 24 p. 100 des émissions de gaz à effet de serre dans l'ensemble de son parc immobilier, grâce aux initiatives en matière d'achats écologiques. TPSGC continuera de poursuivre vigoureusement d'autres possibilités de recourir aux achats écologiques afin de soutenir les initiatives précitées ainsi que d'autres importants objectifs environnementaux.
6.35 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en collaboration avec les autres ministères responsables, devraient s'assurer que : • la stratégie d'approvisionnement écologique établit une méthode cohérente et concertée à suivre pour la formation sur l'approvisionnement écologique ainsi que pour la création et la distribution d'outils; • l'approvisionnement écologique est un domaine de compétence exigé et fait obligatoirement partie de tout programme de formation requis pour le personnel responsable des achats. **(6.28-6.34)**	**Politique d'achats écologiques.** TPSGC et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec d'autres ministères responsables, établissent des jalons et affectent les ressources adéquates ainsi que les employés possédant une expertise appropriée afin d'élaborer une politique en matière d'achats écologiques et un plan de mise en œuvre conformes au discours du Trône de 2004. La politique sera élaborée, approuvée et mise en œuvre d'ici 2006. Elle : • utilisera les pouvoirs accordés par l'initiative gouvernementale Les Prochaines étapes qui exige que le gouvernement ait recours à des offres à commandes pour l'achat des produits et des services les plus courants; • des conseils de biens et de services et des équipes de gestion veilleront à ce que des critères environnementaux soient incorporés

Recommandation	Réponse globale du Ministère
6.40 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait examiner les offres à commandes et les autres arrangements négociés pour déterminer lesquels devraient être écologisés. Il devrait aussi s'assurer que les agents des approvisionnements considèrent ces offres en premier. **(6.37-6.39)**	dans les offres à commandes pertinentes lors de leur entrée en vigueur au cours des 24 prochains mois; • le recours obligatoire à ces offres à commandes permettra de veiller à ce que l'on adopte une approche plus consolidée et plus stratégique en matière d'achats écologiques, au lieu des processus actuels, qui sont davantage axés sur les transactions; • fera en sorte que l'on adopte une approche coordonnée et uniforme relativement à la formation existante du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière d'achats écologiques par le truchement du Programme de perfectionnement professionnel et de certification axé sur les compétences pour les collectivités des responsables des achats, de la gestion du matériel et des biens immobiliers; • traitera des attentes relatives au rendement des gestionnaires touchés. TPSGC inclura la responsabilité relativement aux achats écologiques dans les ententes de rendement des gestionnaires touchés et encouragera les autres ministères à lui emboîter le pas; • définira des responsabilités claires en ce qui a trait à l'établissement de rapports annuels sur les progrès réalisés. Le suivi et la surveillance des achats écologiques seront facilités par : • le Marché en direct du gouvernement du Canada, un outil d'achat en ligne en développement; • les rapports annuels des ministères sur les progrès réalisés relativement à l'atteinte des objectifs énoncés dans leur stratégie de développement durable. **Stratégies de développement durable.** Afin d'aider les ministères à élaborer leur stratégie de développement durable pour 2007-2010, TPSGC, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du
6.45 À la lumière de son nouveau rôle dans l'écologisation des activités du gouvernement, dont l'approvisionnement écologique fait partie, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, avec l'appui du Bureau du Conseil privé, devrait préciser les responsabilités des autres ministères et des comités interministériels qui ont un rôle important dans ce domaine. Le Ministère devrait continuer de s'appuyer sur la structure organisationnelle qui a évolué grâce à l'initiative Développement durable dans la grande maison fédérale. **(6.41-6.44)**	
6.48 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait désigner l'approvisionnement écologique comme l'un des éléments principaux des initiatives visant à améliorer et à accroître la centralisation de la gestion des achats. Plus précisément, l'approvisionnement écologique devrait être inclus dans le mandat tant des conseils de gestion des produits que des équipes de gestion. **(6.46-6.47)**	

Recommandation	Réponse globale du Ministère
	Trésor et les autres ministères responsables, prévoit terminer d'ici décembre 2005 l'élaboration : • d'un ensemble d'objectifs pratiques et progressifs en matière d'achats écologiques; • d'un ensemble commun de priorités et d'indicateurs de rendement; • d'un plan pour améliorer l'établissement des rapports en matière d'achats écologiques. TPSGC collaborera également avec les ministères pour déterminer des objectifs en matière d'achats écologiques dans le cadre de leur stratégie de développement durable.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

	Point de vue de la commissaire — 2005
Chapitre 1	Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
Chapitre 2	L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
Chapitre 3	La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
Chapitre 4	La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
Chapitre 5	L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
Chapitre 6	L'approvisionnement écologique
Chapitre 7	Les stratégies de développement durable
Chapitre 8	Les pétitions en matière d'environnement

2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 7

Les stratégies de développement durable

- Les orientations pangouvernementales
- La qualité des stratégies de 2004
- Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies
- Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-7F
ISBN 0-662-74892-1

Chapitre

7

Les stratégies de développement durable

- Les orientations pangouvernementales
- La qualité des stratégies de 2004
- Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies
- Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Objet de la vérification 5

Les orientations pangouvernementales 6

Observations et recommandations 7

En dépit des engagements formulés, il n'y a toujours pas de stratégie fédérale 7

Les ministères n'ont pas réussi à s'entendre sur les priorités pour les stratégies de 2004 9

Les progrès en matière de développement durable sont entravés 11

Conclusion 19

La qualité des stratégies de 2004 20

Les attentes à l'égard des stratégies 20

Observations 21

Certaines améliorations ont été apportées par rapport aux stratégies de 2001 21

La qualité des stratégies reste fort variable 21

Les ministères et organismes font régulièrement rapport sur les progrès réalisés pour respecter les engagements pris dans leur stratégie 21

Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies 24

Observations 24

La plupart des ministères et organismes ont réalisé des progrès satisfaisants ou certains progrès pour respecter les dix engagements retenus 24

Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux 32

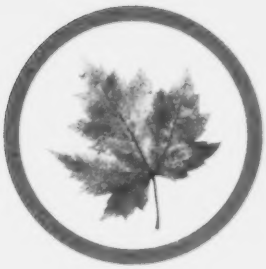
Observations 32

Le gouvernement ne dispose pas d'un plan pour mettre en œuvre les engagements pris lors du Sommet mondial de 2002 32

À propos du chapitre 36

Annexe

Tableau des recommandations 41



Les stratégies de développement durable

Points saillants

Objet

Tous les trois ans, bon nombre de ministères et organismes fédéraux (plus de 30 à l'heure actuelle) sont tenus de présenter une stratégie de développement durable au Parlement. Nous avons vérifié si les directives données par le gouvernement aux ministères et organismes en vue de préparer leur stratégie de 2004 étaient adéquates. Nous avons examiné les travaux d'un comité de sous-ministres qui s'est vu confier cette responsabilité par le Bureau du Conseil privé et les efforts déployés par certains ministères chargés d'intégrer ces directives à leur stratégie.

Nous avons évalué dans quelle mesure les stratégies de 2004 répondaient à certaines attentes formulées en mars 2003 par la commissaire à l'environnement et au développement durable dans un document intitulé *Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir*, qui a reçu l'appui du gouvernement. Nous avons examiné les mesures prises par neuf ministères et organismes pour respecter dix engagements pris dans leur stratégie de 2001 et de 2004. (D'autres engagements ont été examinés aux chapitres 1, 4 et 6 du présent Rapport.) Enfin, nous faisons état des mesures mises de l'avant par le gouvernement fédéral en vue de respecter six engagements internationaux qu'il a pris lors du Sommet mondial sur le développement durable de 2002, tenu à Johannesburg.

Pertinence

Le développement durable est fondé sur l'utilisation, de façon efficace et respectueuse de l'environnement, des ressources naturelles, humaines et économiques. Cela comprend l'exploitation durable des ressources naturelles, la protection de la santé des Canadiennes et des Canadiens et des écosystèmes ainsi que l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être des citoyens.

Le gouvernement a indiqué que les stratégies des ministères et organismes constituaient un outil important pour faire progresser son programme de développement durable. Elles établissent des engagements précis pour les organisations, et le Parlement peut tenir les ministres responsables de la façon dont leur organisation a respecté ces engagements. Le gouvernement s'est engagé, par le passé, à

élaborer une stratégie fédérale de développement durable qui contribuerait à assurer une bonne coordination entre les stratégies ministérielles.

Constatations

- **Les orientations pangouvernementales.** Le comité de sous-ministres chargé d'orienter la préparation des stratégies de développement durable n'a pu s'entendre sur des priorités pour les stratégies de 2004. Les ministères et organismes avaient donc peu de directives approuvées à leur disposition sur la façon de coordonner leur stratégie. De plus, le comité n'a pas élaboré la stratégie fédérale promise. Les Canadiens et les parlementaires ne peuvent donc pas se faire une idée juste du plan d'ensemble du gouvernement en matière de développement durable, des modalités de sa mise en œuvre, ni des progrès réalisés. En outre, depuis plus d'un an, rien de significatif n'a été fait pour orienter la préparation des prochaines stratégies qui doivent être prêtes en décembre 2006. En effet, au cours de cette période critique, le comité de sous-ministres a mis fin à ses activités.
- **La qualité des stratégies de 2004.** Bien que, dans l'ensemble, la qualité des stratégies se soit quelque peu améliorée par rapport à celle de 2001, elle reste fort variable en 2004. Chaque stratégie peut toujours être améliorée.
- **Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies.** À une exception près, les ministères et organismes ont réalisé certains progrès, voire des progrès satisfaisants, dans la réalisation des dix engagements pris dans leur stratégie que nous avons examinés. Ces engagements ne constituent dans bien des cas que les premiers pas vers le développement durable. Transports Canada est l'exception. En effet, ce ministère a réalisé peu de progrès en vue de recenser les déversements d'effluents et de déchets dans les principaux ports canadiens. Par conséquent, les déversements effectués dans les 19 administrations portuaires canadiennes ne sont pas répertoriés. Les rejets d'eaux usées et d'autres produits chimiques peuvent, selon les quantités déversées, avoir des effets négatifs sur les écosystèmes aquatiques et la santé humaine.
- **Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux.** Le gouvernement fédéral ne dispose toujours pas d'un plan d'action pour mettre en œuvre les engagements qu'il a pris lors du Sommet mondial de 2002. Il risque de ne pas être en mesure de respecter trois des six engagements que nous avons examinés en raison de progrès plutôt lents dans certains secteurs et de l'absence d'information sur les progrès accomplis dans d'autres secteurs.

Réaction des ministères. Le Bureau du Conseil privé et Environnement Canada ont répondu à nos recommandations. Les mesures prises ou planifiées sont décrites après chaque recommandation du chapitre.

Introduction

Développement durable — Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de répondre aux leurs. Le développement durable est fondé sur l'utilisation, de façon efficace et respectueuse de l'environnement, des ressources naturelles, humaines et économiques. Il favorise l'intégration de facteurs socio-économiques et environnementaux lors de la prise de mesures et de décision. Cela comprend l'exploitation durable des ressources naturelles, la protection de la santé des Canadienne et des Canadiens et des écosystèmes ainsi que l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être des citoyens.

7.1 En 1995, dans son *Guide de l'écogouvernement*, le gouvernement déclarait que le développement durable était l'un des thèmes centraux de son programme d'action. Il a en outre modifié la *Loi sur le vérificateur général* de façon à ce que les ministres responsables de 25 ministères et organismes doivent présenter une stratégie de développement durable au Parlement tous les trois ans. De plus, en 2004, dans le discours du Trône, le gouvernement a déclaré qu'il veillerait, « en collaboration avec ses partenaires, à intégrer systématiquement le développement durable dans les processus décisionnels ».

7.2 Les ministères et organismes fédéraux ont élaboré une série d'engagements dans leur stratégie de développement durable et ils font rapport sur les progrès réalisés à l'égard de ces engagements. Les ministres prennent des engagements précis, au nom de leur ministère, et peuvent être appelés par le Parlement à rendre des comptes sur le respect de ces engagements. La commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès réalisés par le gouvernement fédéral en matière de développement durable et fait rapport à ce sujet, notamment pour ce qui est de la mise en œuvre des engagements pris dans les stratégies de développement durable (voir « Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies », à la page 24).

Objet de la vérification

Le saviez-vous?

Les ministères ont présenté trois séries de stratégies au Parlement — en **1997**, en **2001** et en **2004**.

Nombre d'engagements pris
en 1997 : **2 983**
en 2001 : **2 672**
en 2004 : **2 207**

7.3 **Les orientations pangouvernementales.** La vérification avait pour objectif de déterminer si le gouvernement fédéral avait donné suffisamment d'orientations aux ministères et organismes sur les priorités en vue de la préparation des stratégies et si les engagements pris par ces organisations dans leur stratégie de 2004 tenaient compte de ces priorités. Nous avons examiné le processus utilisé pour élaborer et fournir les orientations. Nous avons également vérifié si les ministères et organismes étaient en mesure d'intégrer les orientations et examiné qui était responsable de veiller à ce que les stratégies tiennent compte des orientations.

7.4 **La qualité des stratégies de 2004.** Nous avons examiné dans quelle mesure les stratégies présentées en 2004 répondaient à certaines attentes qui avaient été exprimées par la commissaire dans le document intitulé *Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir*, publié en 2003. Ce document, élaboré de

concert avec les ministères, a reçu l'appui du Comité de coordination de l'environnement et du développement durable, composé de sous-ministres.

7.5 **Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies.** Nous avons examiné les mesures prises par neuf ministères et organismes pour respecter dix engagements pris dans leur stratégie de développement durable de 2001 et de 2004. D'autres engagements ont été examinés aux chapitres 1, 4 et 6 du présent Rapport.

7.6 **Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux.** Nous avons examiné les mesures prises par trois ministères et le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable en vue de respecter six importants engagements internationaux formulés lors du Sommet mondial sur le développement durable de 2002, qui s'est tenu à Johannesburg, en Afrique du Sud.

7.7 Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos du chapitre**, à la fin du chapitre.

Les orientations pangouvernementales

7.8 Le gouvernement a indiqué que les stratégies de développement durable sont un outil important pour faire progresser son programme de développement durable et qu'il devrait être tenu entièrement responsable des progrès réalisés à l'égard du développement durable. Grâce aux stratégies, les ministères et organismes devaient intégrer le développement durable à leurs politiques et programmes, dans le respect de leur mandat et de leurs responsabilités.

7.9 Au cours de nos vérifications antérieures, nous avions constaté que les stratégies sensibilisaient les fonctionnaires à l'importance du développement durable au sein de leur ministère; donnaient aux parties intéressées des informations sur les activités liées au développement durable menées par les ministères; et cernaient les domaines qui exigeaient un surcroît d'efforts. Cependant, nous avions aussi constaté ce qui suit :

- les engagements pris dans les stratégies de développement durable n'étaient généralement pas mesurables ni pertinents;
- les systèmes de gestion qui appuient les stratégies de développement durable comportaient des lacunes;

- le leadership exercé par la haute direction était souvent inexistant;
- les stratégies mettaient trop l'accent sur les activités en cours ou prévues, mais n'insistaient pas assez sur les résultats à long terme;
- la communication de l'information sur le rendement était incomplète et inégale.

Atteindre un développement durable est complexe et difficile. Il est donc primordial d'avoir des stratégies qui précisent les rôles, les objectifs et les plans d'action pour faire des progrès dans ce domaine.

Observations et recommandations

En dépit des engagements formulés, il n'y a toujours pas de stratégie fédérale

7.10 En exigeant que les ministères et organismes préparent des stratégies de développement durable, le gouvernement a choisi une approche décentralisée pour faire progresser son programme de développement durable. En 1999 et en 2003, nous avions demandé au gouvernement du Canada d'établir sa propre vision du développement durable. Le gouvernement avait confirmé et reconnu qu'une stratégie fédérale de développement durable :

- dresserait un portrait clair des grands objectifs et principales orientations du gouvernement;
- ferait connaître le plan du gouvernement en matière de développement durable aux Canadiens et aux parlementaires;
- permettrait de communiquer de l'information sur le rendement du Canada dans le domaine de l'environnement;
- permettrait aux organisations d'harmoniser leurs stratégies;
- aiderait les organisations à élaborer des engagements pertinents et des plans d'action pour leur stratégie.

7.11 Au fil des ans, le gouvernement s'est engagé à élaborer une stratégie fédérale de développement durable (voir la pièce 7.1). Dès la fin de 2001, Environnement Canada a dirigé l'élaboration d'une stratégie fédérale, qui n'a toutefois pas été achevée. Au moment de notre vérification, le Ministère ne prévoyait pas la terminer.

7.12 **Plusieurs pays possèdent une stratégie nationale.** Lors du Sommet de la Terre de 1992, plus de 170 pays se sont engagés à élaborer une stratégie nationale de développement durable. Depuis, plus de 20 pays se sont dotés d'une stratégie sous une forme ou une autre. Ces stratégies pourraient servir de modèle à la stratégie fédérale du Canada (voir l'exemple du Royaume-Uni à la page 8).

Pièce 7.1 **Le gouvernement s'est engagé au fil des ans à élaborer une stratégie fédérale**

1992

Le Canada fait partie des quelque 170 pays qui, lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, ont adopté Action 21, un plan d'action mondial en faveur du développement durable. Il contient, l'engagement d'élaborer une stratégie nationale de développement durable.

1997

Au cours du Sommet de la Terre +5, on a procédé à l'examen des progrès réalisées dans la mise en œuvre d'Action 21 et recommandé ce qui suit : *[Traduction]* « d'ici 2002, l'élaboration et la rédaction de stratégies nationales de développement durable reflétant les contributions et les responsabilités de toutes les parties concernées devraient être achevées dans tous les pays. »

2001

Le Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable fixe à décembre 2003 l'échéance pour achever la stratégie fédérale.

2002

Le Canada présente *Progrès du gouvernement du Canada en matière de développement durable* lors du Sommet mondial sur le développement durable. Ce document indique ce qui suit : *[traduction]* « Le gouvernement fédéral est déterminé à préparer une stratégie de développement durable pour le gouvernement du Canada. Cette stratégie améliorerait la cohérence du programme fédéral en matière de développement durable et établirait un cadre pour coordonner les efforts des ministères. »

2004

Le greffier du Conseil privé demande au Comité de coordination de l'environnement et du développement durable de lui présenter une stratégie fédérale avant septembre 2004.

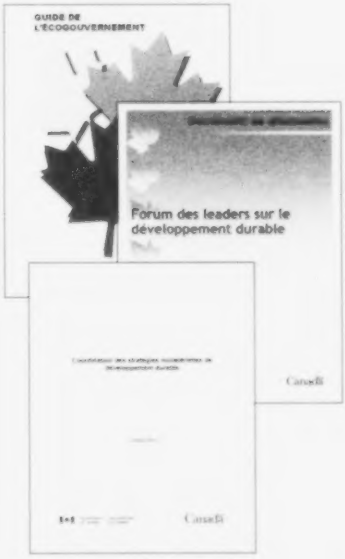
Le Royaume-Uni : exemple d'une stratégie gouvernementale au sein d'un cadre national du développement durable

En 2005, le Premier ministre britannique a publié une stratégie de développement durable révisée au nom de son gouvernement. La stratégie :

- établit quelques grandes priorités;
- exige que les ministères présentent des plans d'action, fondés sur la stratégie, d'ici décembre 2005;
- explique les mesures prises par le Royaume-Uni en vue de respecter les engagements formulés lors du Sommet mondial sur le développement durable.

La stratégie est appuyée par un cadre stratégique, accepté par le gouvernement du Royaume-Uni et les administrations décentralisées en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Ce cadre doit orienter les stratégies de développement durable de chaque administration. La stratégie prévoit 68 indicateurs correspondant aux résultats importants qui doivent faire l'objet d'un rapport annuel, dont 20 sont communs au gouvernement du Royaume-Uni et aux administrations décentralisées.

Cette stratégie a été élaborée par un groupe permanent du gouvernement au sein du DEFRA (ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales du Royaume-Uni), qui surveille les actions prises en matière de développement durable menées par tous les ministères et fait rapport à cet égard.



Le gouvernement a tenté d'établir des priorités générales pour ces trois stratégies.

7.13 Les priorités changent d'une série de stratégies à l'autre. Même si le gouvernement ne disposait pas d'une stratégie fédérale, il s'est efforcé d'établir certaines priorités à l'échelle du gouvernement pour les stratégies ministérielles :

- **Stratégies de 1997.** En 1995, dans le *Guide de l'écogouvernement*, le gouvernement fixait cinq objectifs en plus des directives sur l'écologisation de ses activités.
- **Stratégies de 2001.** En 2000, le gouvernement organisait le Forum des leaders sur le développement durable, qui a fait émerger huit thèmes. Certains ministères ont intégré ces thèmes aux stratégies publiées en 2001.
- **Stratégies de 2004.** En 2003, le document d'orientation intitulé *La coordination des stratégies ministérielles de développement durable* a permis de présenter un autre ensemble de priorités, ainsi que les éléments d'une approche commune.

Pour chaque série de stratégies, les priorités pangouvernementales sont différentes (voir la pièce 7.2). Nous n'avons pas trouvé de justification pour ces changements.

Les ministères n'ont pas réussi à s'entendre sur les priorités pour les stratégies de 2004

7.14 En 2003, les sous-ministres d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada se sont engagés envers le greffier du Conseil privé à élaborer des lignes directrices pour les stratégies de 2004. Sous l'impulsion et le leadership du sous-ministre de Ressources naturelles Canada, le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable a présenté aux ministères et organismes un document d'orientation intitulé *La coordination des stratégies ministérielles de développement durable*. Ce document comportait notamment une ébauche de la vision du gouvernement en matière de développement durable et trois priorités à intégrer dans les stratégies de 2004 — le rôle du gouvernement fédéral concernant les eaux douces; la mise en œuvre des engagements internationaux pris au Sommet mondial sur le développement durable de 2002; et l'écologisation des activités du gouvernement.

7.15 Nous nous attendions à ce que les trois priorités établies soient traitées de façon cohérente et communiquées aux ministères et organismes au tout début de la préparation des stratégies. Toutefois, divers problèmes se sont posés :

- La vision et les trois priorités n'ont pas obtenu l'adhésion de l'ensemble du comité. Les ministères pensaient que les travaux sur la vision et les priorités seraient terminés au cours de l'été, ce qui n'a pas été le cas.
- Le document ne faisait que présenter [illegible] priorités. Les ministères n'ont pas reçu suffisamment de directi[illegible]s pour leur permettre de comprendre ce qui était attendu d'eux.

Pièce 7.2 Les priorités pangouvernementales changent d'une série de stratégies à l'autre

Stratégies de 1997 ***Guide de l'écogouvernement***	**Stratégies de 2001** ***Forum des leaders sur le développement durable***	**Stratégies de 2004** ***La coordination des stratégies ministérielles de développement durable***
Exploitation durable des ressources naturelles — viabilité des emplois, des collectivités et des industries		
Protection de la santé des Canadiens et des écosystèmes	Le développement durable et la santé des Canadiens	Le rôle du gouvernement fédéral concernant les eaux douces
Respect des obligations internationales du Canada	Le développement durable dans le contexte international	Mise en œuvre des engagements internationaux pris au Sommet mondial sur le développement durable
Promotion de l'équité		
Amélioration de la qualité de vie et du bien-être		
Écologisation des activités du gouvernement	Les activités gouvernementales durables	Initiative « Développement durable dans les opérations gouvernementales » et initiative « Prêcher par l'exemple »
	La productivité par l'écoefficience	
	Connaissance et information; indicateurs et rapports sur le développement durable	
	La stratégie fédérale de développement durable pour le Nord	
	Les collectivités durables	
	Les aspects sociaux et culturels du développement durable	

- Le document n'a été prêt que quelques mois avant la date butoir pour le dépôt des stratégies ministérielles. Les ministères ont indiqué que la préparation de leur stratégie était trop avancée pour que les directives puissent être intégrées.

L'étude de cas, à la page 12, fait ressortir le besoin d'avoir des directives adéquates.

Les progrès en matière de développement durable sont entravés

7.16 Le gouvernement doit améliorer les orientations pangouvernementales données aux ministères. Plus précisément, ils ont besoin :

- de meilleures directives concernant la structure des stratégies et la manière de faire rapport;
- d'un mécanisme de gouvernance clair et efficace;
- de la participation des organismes centraux;
- d'une meilleure reddition de comptes de la haute direction.

Il est important que le gouvernement offre des orientations dans les meilleurs délais. Aucun travail d'envergure n'a été entrepris au cours des 12 derniers mois pour élaborer ces orientations. Les ministères doivent terminer leur prochaine stratégie d'ici décembre 2006 et ils ont besoin de temps pour planifier leurs travaux de même que pour consulter les autres organisations et les organismes centraux.

Le saviez-vous?

La *Loi sur le vérificateur général* habilite le gouvernement, par le biais de règlements, à prescrire la forme et le contenu des stratégies de développement durable.

7.17 **Il faut améliorer les directives concernant la structure des stratégies et la manière de faire rapport qui sont données aux ministères.** Le *Guide de l'écogouvernement* présentait des directives générales à l'intention des ministères sur la structure des stratégies de 1997. Ces directives datent d'il y a dix ans et n'ont pas été mises à jour. La communication de l'information sur le rendement et la classification des engagements manquent d'uniformité dans les stratégies ministérielles. Ce manque d'uniformité constitue une source de confusion pour quiconque utilise les stratégies. Ainsi, nous avons constaté que les ministères utilisaient dix termes différents pour décrire ce que le *Guide de l'écogouvernement* appelle les « buts ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne fournit que des avis limités, sous la forme d'une série de questions, sur la façon de faire rapport sur le développement durable dans les rapports ministériels sur le rendement. Son guide pour la préparation des rapports sur les plans et les priorités ne contient aucune directive sur la façon de structurer la stratégie.

Les directives du gouvernement concernant les trois priorités des stratégies de 2004 étaient inadéquates

Objet de la vérification

Nous nous attendions à ce que les organismes centraux et les comités interministériels fournissent des directives aux ministères à propos des trois priorités cernées dans le document du gouvernement, intitulé *La coordination des stratégies ministérielles de développement durable :*

- rôle du gouvernement fédéral concernant les eaux douces;
- mise en œuvre des engagements pris au Sommet mondial de 2002;
- écologisation des activités du gouvernement.

Nous nous attendions aussi à ce que les ministères et organismes prennent des engagements significatifs qui contribuent de manière notable à la mise en œuvre de ces trois priorités.

Nos constatations

Les ministères et organismes n'ont pas reçu de directives adéquates pour les aider à intégrer ces trois priorités à leur stratégie. Toutefois, ils auraient pu réaliser des progrès plus importants pour ce qui est d'intégrer les deux dernières priorités — la mise en œuvre des engagements pris au Sommet mondial de 2002 et l'écologisation des activités du gouvernement — à leur stratégie, car ces priorités sont à la base du mandat et des activités de plusieurs d'entre eux.

Le rôle du gouvernement fédéral concernant les eaux douces. Le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable a demandé au Comité interministériel des sous-ministres adjoints sur l'eau de préparer un cadre fédéral pour l'eau douce. Cependant, il n'a approuvé ce cadre qu'en février 2004, c'est-à-dire après le dépôt des stratégies au Parlement. De plus, des travaux supplémentaires s'avéraient encore nécessaires pour peaufiner le cadre. En l'absence de directives fédérales approuvées, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si les engagements pris en matière d'eau douce par les ministères dans leur stratégie ont permis de réaliser des progrès notables à l'échelle du gouvernement. Si l'eau douce demeure une priorité pour le gouvernement fédéral, les ministères pourraient se servir du cadre pour fixer des cibles et des plans d'action et les intégrer dans leur stratégie de 2007. (Le chapitre 4 du présent Rapport sur l'eau potable offre un complément d'information sur le cadre fédéral pour l'eau douce.)

Mise en œuvre des engagements pris lors du Sommet mondial de 2002. Le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 a permis l'élaboration d'un plan de mise en œuvre qui comporte plus de 600 engagements. En 2003, le Secrétariat canadien du Sommet de la terre 2002 a commencé à préparer un plan d'action visant 46 engagements, en nommant un ministère principal pour chacun de ces engagements. Depuis, le Secrétariat a été démantelé et il n'a jamais achevé son plan, qui aurait pu aider les ministères à intégrer ces engagements dans leur stratégie. Nous avons constaté que seulement quatre ministères avaient intégré des engagements pris lors du Sommet mondial dans le plan d'action de leur stratégie. En l'absence de directives fédérales, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si les engagements des ministères ont permis de faire des progrès notables à l'échelle du gouvernement dans la mise en œuvre des engagements pris lors du Sommet mondial. La section « Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux », à la page 32, offre plus d'information sur les progrès faits par le Canada.

Écologisation des activités du gouvernement. Tous les ministères et organismes qui déposent une stratégie ont un rôle à jouer dans l'écologisation des activités du gouvernement. Leur stratégie pourrait servir à faire des progrès dans ce domaine. En 2000, le gouvernement a proposé des directives sur l'écologisation de ses activités, qui étaient assorties de cibles et de mesures pour les stratégies de 2001. Certains ministères en ont tenu compte lors de la préparation de leur stratégie.

Pour les stratégies de 2004, le gouvernement n'a pas préparé de directives sur l'écologisation de ses activités. Cependant, 11 ministères sur 24 ont indiqué dans leur stratégie qu'ils définiraient un cadre d'évaluation et de rapport commun sur l'écologisation de leurs activités. La mise en place d'un cadre commun est certes importante, mais nous nous attendions à ce que le gouvernement ait davantage progressé. Les trois plus grands gestionnaires de biens immobiliers de l'administration publique — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Service correctionnel Canada et la Défense nationale — ont enregistré certains progrès; ils vont présenter leurs rapports en utilisant des indicateurs communs en 2006. Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du Trésor, Environnement Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sont à élaborer un cadre de gestion du rendement qui indiquera le degré actuel d'écologisation de leurs activités et proposera un modèle de gouvernance ainsi que des indicateurs de rendement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fait savoir que le cadre et ses recommandations concernant les mesures à prendre seront prêts d'ici l'automne 2005.

Nous avons examiné les engagements pris par certains ministères à l'égard de la gestion du parc automobile, des biens immobiliers et de l'approvisionnement écologique (voir le chapitre 6 du présent Rapport pour obtenir un complément d'information sur les engagements en matière d'approvisionnement écologique). Nous avons constaté que certains ministères avaient pris des engagements précis, alors que d'autres mentionnaient qu'ils en étaient à élaborer des plans d'action. En l'absence de directives fédérales, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si les engagements pris par les ministères avaient contribué de manière notable à l'écologisation des activités à l'échelle du gouvernement.

7.18 Par ailleurs, le gouvernement n'a pas donné aux parlementaires et aux Canadiens les moyens de consulter facilement les stratégies en vue de déterminer les engagements qui ont été pris en matière de développement durable (pour ce qui est notamment des changements climatiques, de la qualité de l'air et de l'eau douce).

7.19 Il n'y a pas de mécanisme de gouvernance clair et efficace. Le gouvernement a créé le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable, composé de sous-ministres, pour veiller à ce que les ministères collaborent en matière de développement durable, coordonnent leurs initiatives à cet égard et gèrent les enjeux horizontaux qui sont abordés dans leur stratégie. Au moment de notre vérification, le Comité :

- n'avait toujours pas élaboré de stratégie fédérale, ni supervisé la mise en œuvre des engagements pris par le Canada lors du Sommet mondial de 2002;
- ne possédait pas de secrétariat doté d'un personnel à temps plein;
- ne s'était pas réuni depuis plus d'un an et ne prévoyait pas le faire.

7.20 En octobre 2004, le Premier ministre a mis sur pied le Comité spécial du Cabinet sur le développement durable et l'environnement afin d'étudier des priorités précises dans le domaine de l'environnement et du développement durable, comme les changements climatiques et d'autres dossiers présentés dans le discours du Trône de 2004. Un comité de sous-ministres appuie le Comité spécial du Cabinet.

7.21 Au cours de notre vérification, le gouvernement a mis sur pied le Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et la durabilité pour remplacer le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable. Ce comité aurait comme nouveau mandat de jouer « possiblement » un rôle dans l'orientation des stratégies de 2007, mais ce rôle n'a pas encore été défini. Le fait de ne pas avoir réussi à élaborer une stratégie de développement durable pour le Nord montre bien la difficulté qu'éprouvent les ministères à collaborer lorsque les mécanismes de gouvernance manquent de clarté et d'efficacité (voir l'encadré intitulé « L'élaboration d'une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord passe par des mécanismes de gouvernance clairs et efficaces », à la page 14).

Le saviez-vous?

En 2004, après avoir examiné la performance environnementale du Canada, l'Organisation de coopération et de développement économiques a recommandé que le gouvernement « élabore au niveau fédéral une stratégie intégrée de développement durable (prévoyant notamment l'écologisation du budget fédéral) ».

7.22 Afin de fournir des orientations pertinentes pour les stratégies de 2007 et d'élaborer une stratégie fédérale, le gouvernement aura besoin de personnel et de ressources qui pourraient être regroupés au sein d'un secrétariat du développement durable, mis sur pied dans un organisme central ou un ministère principal.

7.23 La participation du Bureau du Conseil privé et du greffier est essentielle. Le Bureau du Conseil privé est chargé d'assurer la cohésion des politiques et le bon fonctionnement du gouvernement. Ainsi, à quelques reprises, le greffier du Conseil privé a demandé aux sous-ministres de Ressources naturelles Canada et d'Environnement Canada, à titre de coprésidents du Comité de coordination de l'environnement et du développement durable, d'élaborer une stratégie fédérale de développement durable et de donner des directives pour la préparation des stratégies ministérielles. Exception faite d'un document d'orientation préparé par Ressources naturelles Canada, les demandes du greffier n'ont pas donné de résultats.

L'élaboration d'une stratégie fédérale de développement durable pour le Nord passe par des mécanismes de gouvernance clairs et efficaces

Au cours des consultations publiques pour les stratégies de 1997, la population du Nord a fait savoir au gouvernement qu'elle voulait une meilleure communication, coordination et collaboration entre les ministères fédéraux qui ont des activités dans le Nord. En 1999, un groupe de travail interministériel a été mis sur pied. Dirigé par Affaires indiennes et du Nord Canada, il réunissait 20 ministères. Ce groupe devait élaborer une stratégie de développement durable pour le Nord, qui serait éventuellement intégrée à une stratégie fédérale. La stratégie devait intégrer les objectifs et les actions des ministères qui ont des responsabilités à l'égard du Nord et ne viser que le mandat et les compétences du gouvernement fédéral.

En 2003, après deux séries de consultations et de nombreuses discussions interministérielles, le groupe de travail a été dissous. Les efforts déployés ont abouti à la publication de deux documents : *Progrès visant à atteindre le développement durable dans le Nord* et *Une stratégie de développement durable fédérale pour le Nord : leçons apprises*.

Le document portant sur les leçons apprises recensait certains problèmes :

- les ministères et organismes voulaient que leur stratégie guident la stratégie du Nord au lieu que ce soient les enjeux du Nord qui guident les stratégies ministérielles;
- le groupe de travail avait de la difficulté à obtenir des ressources suffisantes;
- les changements des membres au sein du groupe avait des effets perturbateurs.

Selon ce document, certains ministères devaient faire preuve d'une plus grande souplesse en vue de collaborer à la préparation d'une stratégie pour le Nord.

Dans le discours du Trône de 2004, le gouvernement s'est engagé à élaborer une nouvelle stratégie pour le Nord. Cette stratégie n'a que trop tardé et la façon dont les efforts déjà déployés seront mis à contribution n'est pas claire.

7.24 En 2002, nous avions recommandé que le gouvernement fédéral développe une vision claire de la situation du développement durable au Canada dans vingt ans et qu'il fournisse aux ministères des directives et des orientations pour la préparation des stratégies de 2004. À l'époque, le Bureau du Conseil privé avait délégué cette responsabilité au Comité de coordination de l'environnement et du développement durable. Toutefois, aucune vision du développement durable au Canada n'a encore été développée et les directives de même que les orientations données sont déficientes. Le Bureau du Conseil privé n'a pas déployé suffisamment d'efforts pour veiller à ce que les ministères prennent les mesures adéquates pour répondre à ses requêtes.

7.25 **Recommandation.** Le Bureau du Conseil privé devrait confier à un organisme particulier la responsabilité de fournir des directives en matière de développement durable à l'intention des ministères et organismes et surveiller régulièrement les progrès réalisés. Pour les stratégies de développement durable de 2007, cet organisme devrait élaborer :

- une stratégie fédérale de développement durable, à laquelle participeraient les ministres;
- des directives sur la structure des stratégies et la production de rapports;
- un outil facilement accessible pour effectuer des recherches dans les stratégies;
- un rapport annuel sur les progrès réalisés à l'échelle gouvernementale sur le plan du développement durable.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Le Bureau du Conseil privé (BCP) appuie la recommandation qui consiste à fournir aux ministères plus de directives leur permettant d'élaborer leurs stratégies respectives en matière de développement durable. À cette fin, le Premier ministre a mis sur pied, en octobre 2004, le Comité spécial du Cabinet sur le développement durable et l'environnement qui, à son tour, reçoit l'appui d'un comité de sous-ministres ainsi que du BCP, en tant que secrétariat du Cabinet. Le Comité spécial a été mandaté d'élaborer une stratégie fédérale de développement durable, qui guidera les actions globales du gouvernement.

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, chaque ministère doit élaborer sa propre stratégie de développement durable, de sorte qu'il incombe aux ministres d'adapter les stratégies aux défis propres de leur ministère. Une stratégie fédérale de développement durable, qui sera

terminée d'ici le milieu de l'année 2006, permettra de garantir une approche générale à l'égard du développement durable et la cohérence globale des objectifs des ministères.

7.26 Il faut renforcer la reddition de comptes de la haute direction. En 2001, nous avions constaté qu'il y avait souvent un manque d'appui de la part de la haute direction. Exercer un leadership est essentiel pour que les ministères élaborent des stratégies efficaces, qui tiennent vraiment compte des orientations pangouvernementales. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, les ministres sont responsables du dépôt de la stratégie de leur ministère au Parlement. Toutefois, les responsabilités de la haute direction ne sont pas aussi clairement établies. Nous avons examiné les ententes de rendement de certains sous-ministres et avons constaté que la reddition de comptes à l'égard des stratégies ne constituait pas un engagement permanent ni important.

7.27 Le Bureau du Conseil privé reconnaît l'importance du processus de gestion du rendement et encourage l'excellence à ce chapitre en récompensant l'atteinte de résultats liés aux objectifs du gouvernement, notamment en ce qui concerne la reddition de comptes à l'égard des stratégies.

7.28 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé devrait incorporer aux ententes de rendement des sous-ministres un engagement visant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'une stratégie de développement durable qui viserait la réalisation de progrès notables dans ce domaine. Il devrait en outre veiller à ce que les sous-ministres ajoutent cette disposition aux ententes de rendement annuelles des sous-ministres adjoints assumant des responsabilités importantes sur le plan du développement durable.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Le développement durable continue d'être énoncé expressément comme un objectif clé dans les contrats de rendement des sous-ministres pour qui le développement durable fait partie intégrante de leurs fonctions. Ceux-ci doivent reproduire cette priorité dans les contrats de rendement de leurs sous-ministres adjoints. De façon plus générale, le développement durable est également pris en compte dans les responsabilités déléguées de tous les sous-ministres lorsqu'ils administrent leurs organisations, ce qui est actuellement mesuré dans le cadre du Programme de gestion du rendement des sous-ministres.

Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement — Le cadre a pour premier objectif d'atteindre le plus haut niveau de qualité de l'environnement afin d'améliorer la qualité de vie des Canadiens, à savoir rehausser l'état de santé et le bien-être des Canadiens, préserver l'environnement naturel du Canada et accroître la compétitivité à long terme du pays. Le cadre aura une portée nationale. Il sera élaboré en collaboration avec les provinces, les territoires, l'industrie, les organisations non gouvernementales, les groupes autochtones et d'autres parties intéressées. Il sera assorti d'objectifs communs et articulé autour de cinq piliers : processus décisionnel, information, science et technologie, promotion du rendement et application de la loi, éducation et mobilisation.

7.29 Le rôle du nouveau cadre d'Environnement Canada est flou. Environnement Canada élabore actuellement le Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement. Au moment de notre vérification, nous ne savions pas exactement :

- quel serait le rôle de ce cadre;
- de quelle façon les autres ministères et organismes participeraient;
- comment le cadre intégrerait les stratégies de développement durable des ministères et organismes;
- si le cadre servirait de fondement pour la stratégie fédérale de développement durable.

Environnement Canada doit préciser le rôle de ce cadre afin d'éviter la confusion et le dédoublement des travaux effectués en matière de développement durable.

7.30 Recommandation. Environnement Canada doit préciser le rôle du Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement et expliquer comment ce cadre intégrera les stratégies de développement durable des ministères et organismes.

Réponse d'Environnement Canada. Le Ministère accepte la recommandation. Le Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement (CCDE) est une initiative du gouvernement du Canada dirigée par Environnement Canada afin de relever de façon cohérente et intégrée les défis liés à l'environnement et à la durabilité auxquels font face les Canadiens. En novembre 2004, le Comité spécial du Cabinet sur le développement durable et l'environnement a appuyé l'élaboration d'un cadre national sur la durabilité de l'environnement dans le cadre du CCDE. Le Comité spécial supervisera aussi sa mise en œuvre. Le CCDE aura recours à une approche intégrée et exhaustive pour relever un éventail complet de défis en matière de durabilité en conjuguant politique et suivi dans des domaines comme les changements climatiques, la gérance de l'environnement, la santé et l'environnement, et le développement durable des collectivités.

On a confié au Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable, créé au printemps 2005, l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre national sur la durabilité de l'environnement. Ce cadre sera mis en œuvre dans le contexte du CCDE. Le Comité a aussi pour tâche de faire progresser l'initiative Prêcher par l'exemple, y compris la prochaine génération de stratégies fédérales de développement durable. Les stratégies relatives au développement durable seront un mécanisme interministériel clé pour

la mise en œuvre du CCDE, car elles assureront la coordination de la prestation par les ministères de l'approche pangouvernementale du cadre. Le CCDE permettra à la stratégie de développement durable de choisir une approche plus intégrée et concertée, fondée sur des priorités fédérales communes en matière d'environnement et de durabilité.

Le Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable fournira aux ministères fédéraux des lignes directrices au sujet de l'harmonisation des stratégies de développement durable avec le CCDE afin d'influer sur la préparation de la quatrième étape des stratégies en 2006. Les lignes directrices amélioreront la stratégie de développement durable en améliorant la cohérence des politiques entre les programmes fédéraux en matière d'environnement et de durabilité, et en améliorant la reddition de comptes envers les Canadiens grâce à une production de rapports améliorée.

7.31 Leçons apprises sur l'efficacité des stratégies. Après avoir vérifié trois séries de stratégies, nous avons relevé un certain nombre de secteurs à améliorer (voir « La qualité des stratégies de 2004 », à la page 20). Le gouvernement doit évaluer l'impact et l'efficacité des stratégies antérieures sur le développement durable avant les stratégies de 2007.

7.32 Recommandation. Afin d'améliorer les stratégies de développement durable de 2007, le Bureau du Conseil privé devrait charger un organisme de tirer des leçons sur la façon de mieux utiliser les stratégies pour faire progresser le développement durable et prendre des mesures en fonction des résultats obtenus.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Le Bureau du Conseil privé (BCP) convient de la nécessité d'un processus continu d'examen et de réforme pour assurer la durabilité des politiques, des programmes et des opérations. Dans ce contexte, il considère important d'évaluer constamment les stratégies de développement durable des ministères.

En septembre 2004, le sous-ministre d'Environnement Canada a été appelé à examiner comment pourrait être entrepris un tel exercice. Un exercice interministériel sur les leçons apprises reposant sur chacun des examens ministériels a été lancé en décembre 2004 par l'entremise du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable pour déterminer les pratiques exemplaires et les principaux défis à relever.

En ce qui concerne les stratégies de 2007, le Comité des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable a reçu le mandat clair de faire progresser la prochaine génération de stratégies fédérales de développement durable. À cet égard, l'exercice interministériel sur les leçons apprises viendra appuyer les travaux du Comité des sous-ministres.

Conclusion

7.33 Avec les stratégies ministérielles, le gouvernement fédéral a adopté une approche unique et décentralisée pour promouvoir le développement durable. Cependant, les ministères et organismes sont aux prises avec des priorités qui changent et un mécanisme de gouvernance inefficace pour orienter les stratégies de développement durable. Pour préparer leurs stratégies de 2004, ils n'ont reçu que peu d'orientations approuvées. Faute d'avoir préparé une stratégie fédérale, le gouvernement n'a pas donné aux ministères et organismes les orientations dont ils avaient besoin pour coordonner et uniformiser leurs stratégies. De plus, le comité de sous-ministres responsable des stratégies de développement durable a cessé ses activités, ne laissant personne en charge.

7.34 Les ministères et organismes présenteront leur quatrième stratégie en décembre 2006. Il est donc primordial d'agir maintenant. Si le gouvernement ne donne pas d'orientations et qu'il ne fait pas preuve de leadership dans les meilleurs délais, les ministères et organismes n'auront pas le temps d'harmoniser leurs stratégies avec le plan du gouvernement en matière de développement durable, et ils ne pourront pas faire rapport sur les progrès réalisés à l'échelle du gouvernement dans ce secteur.

7.35 Fait plus important encore, sans stratégie fédérale, le gouvernement risque de prolonger durant encore trois ans le statu quo en matière de développement durable. Les Canadiens et les parlementaires ne pourront pas se faire une idée juste du plan d'ensemble du gouvernement en matière de développement durable, des modalités de mise en œuvre de ce plan, ni des progrès qui ont été réalisés.

La qualité des stratégies de 2004

Spécimens de stratégies de développement durable de 2004

Les attentes à l'égard des stratégies

7.36 L'évaluation de la qualité des stratégies de développement durable de 2004 et les rapports à cet égard aident les parlementaires et les Canadiens à comprendre le programme du gouvernement en matière de développement durable. Cette évaluation de la qualité aidera aussi les ministères et les organismes à améliorer la planification de leur stratégie de 2007.

7.37 Pour évaluer la qualité des stratégies de 2004, nous avons examiné les attentes suivantes, énoncées dans le document de 2003 *Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir* de la commissaire à l'environnement et au développement durable.

Rôle et place. Le rôle de la stratégie et sa place en regard des autres plans et stratégies sont clairement indiqués.

Vision. La stratégie contient une vision en matière de développement durable.

Buts et objectifs. Les buts et les objectifs indiquent clairement les résultats à long terme qui sont attendus.

Lier les buts et les objectifs aux cibles et aux mesures. Les cibles et les mesures sont clairement liées aux buts et aux objectifs.

Cibles claires. Les cibles sont claires : il s'agit d'énoncés clairs et faciles à comprendre.

Cibles mesurables. Les cibles comportent une date d'échéance et un produit à livrer. Nous avons également vérifié s'il était fait mention d'une direction et de l'importance du changement attendu au niveau des résultats.

Leçons apprises de 2001. Les leçons tirées des stratégies de 2001 sont indiquées.

Changements apportés aux stratégies de 2004. Les changements entre les stratégies de 2001 et de 2004 sont indiqués.

Nous nous sommes également penchés sur la :

Communication de l'information. Les ministères et organismes font-ils rapport tous les ans en matière de développement durable dans leur rapport ministériel sur le rendement et dans un rapport d'étape supplémentaire plus détaillé?

Notre évaluation de la qualité des stratégies de 2004 est présentée à la pièce 7.3.

Observations

Certaines améliorations ont été apportées par rapport aux stratégies de 2001

7.38 Nous avons constaté que les stratégies de 2004 étaient meilleures, à certains égards, que les stratégies de 2001.

- La plupart des stratégies présentent maintenant la vision du ministère ou de l'organisme en matière de développement durable.
- Les stratégies de 2004 décrivent habituellement de façon plus précise le rôle et la place de la stratégie par rapport aux autres plans ministériels.

Dans les stratégies de 2004, nous avons également observé les éléments suivants :

- Plusieurs ministères adoptent des approches novatrices pour intégrer leur stratégie à leurs autres exercices de planification des activités.
- Un grand nombre de stratégies précisent clairement les responsabilités au sein de l'entité à l'égard des engagements pris.

Ce sont là des signes encourageants, étant donné que les stratégies jouent un rôle stratégique et redditionnel.

Le saviez-vous?

Nombre de ministères et organismes tenus de déposer une stratégie de développement durable en 2004 : **25**

Nombre de ministères et d'organismes devant déposer une stratégie en décembre 2006 : **plus de 30**

Les ministères et organismes nouveaux ou ayant été restructurés comprennent : Affaires étrangères Canada, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, l'Agence de santé publique du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence du revenu du Canada, le Centre des armes à feu Canada, Commerce international Canada, Développement social Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

La qualité des stratégies reste fort variable

7.39 Lorsque nous avons évalué les stratégies de 2004 en regard de nos attentes, nous n'avons pas pu trouver de stratégie « exemplaire ». Chaque stratégie peut en effet être encore améliorée.
Plus précisément :

- Dans la plupart des stratégies, les buts et les objectifs mettent l'accent sur les processus, les activités et les extrants plutôt que sur les résultats à long terme.
- Moins de la moitié des stratégies répondent à nos attentes concernant des cibles mesurables qui précisent les produits à livrer et les échéanciers. Elles pourraient être améliorées en indiquant clairement la direction et l'importance du changement attendu au niveau des résultats.

Pour pouvoir mesurer les progrès réalisés à l'égard des engagements, ces questions doivent être réglées.

Les ministères et organismes font régulièrement rapport sur les progrès réalisés pour respecter les engagements pris dans leur stratégie

7.40 Toutes les organisations font état, dans leurs rapports ministériels sur le rendement, de leurs progrès à l'égard des engagements pris dans leur stratégie de développement durable. En outre, plus des deux tiers produisent aussi des rapports d'étape supplémentaires à propos de leur stratégie.

Pièce 7.3 **Notre évaluation de la qualité des stratégies de 2004**

Organisation	Rôle et place	Vision	Buts et objectifs	Lier les buts et objectifs avec des cibles et des mesures	Cibles claires	Cibles mesurables	Leçons apprises de 2001	Changements en 2004	Communication de l'information	
									Rapports sur le rendement	Rapports d'étape supplémentaires
Agriculture et Agroalimentaire Canada	●	●	●	◓	◓	●	◓	◓	Oui	Oui
Affaires étrangères Canada[1]	◓	●	◓	●	●	◓	●	◓	Oui	Oui
Affaires indiennes et du Nord Canada	●	●	○	●	◓	●	●	●	Oui	Oui
Agence canadienne de développement international	●	●	●	◓	◓	◓	●	◓	Oui	Non
Agence de promotion économique du Canada atlantique	○	◓	◓	●	●	◓	◓	◓	Oui	Non
Agence du revenu du Canada	◓	●	●	●	●	●	●	●	Oui	Oui
Anciens Combattants Canada	●	●	◓	●	●	◓	●	●	Oui	Oui
Citoyenneté et Immigration Canada	◓	○	◓	●	●	●	●	●	Oui	Oui
Défense nationale	●	◓	◓	●	●	●	●	●	Oui	Oui
Développement des ressources humaines Canada[2]	○	○	◓	◓	◓	●	●	◓	Oui	Non
Développement économique Canada pour les régions du Québec	○	◓	○	○	●	○	●	●	Oui	Non

● Répond aux attentes ◓ Répond partiellement aux attentes ○ Ne répond pas aux attentes

Notes :

1. En décembre 2003, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international s'est scindé en deux ministères : Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada. La stratégie de 2004 a été élaborée au moment où les ministères n'en formaient qu'un. Une stratégie pour chaque ministère sera présentée en 2006.

2. En décembre 2003, Développement des ressources humaines Canada a été divisé en deux ministères : Développement social Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada. La stratégie de 2004 a été élaborée au moment où les ministères n'en formaient qu'un. Une stratégie pour chaque ministère sera présentée en 2006.

Pièce 7.3 **Notre évaluation de la qualité des stratégies de 2004 (suite)**

Organisation	Rôle et place	Vision	Buts et objectifs	Lier les buts et objectifs avec des cibles et des mesures	Cibles claires	Cibles mesurables	Leçons apprises de 2001	Changements en 2004	Communication de l'information	
									Rapports sur le rendement	Rapports d'étape supplémentaires
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	●	●	◓	◓	●	●	●	●	Oui	Oui
Environnement Canada	●	●	◓	●	●	○	●	●	Oui	Oui
Finances Canada	●	◓	○	●	●	◓	◓	◓	Oui	Oui
Industrie Canada	●	●	◓	●	◓	◓	●	●	Oui	Oui
Justice Canada	●	●	◓	◓	●	◓	●	●	Oui	Non
Parcs Canada	●	●	◓	●	◓	◓	○	○	Oui	Oui
Patrimoine canadien	●	◓	◓	◓	●	●	◓	●	Oui	Non
Ressources naturelles Canada	●	●	●	●	●	●	◓	◓	Oui	Oui
Santé Canada	●	●	○	●	◓	○	●	●	Oui	Oui
Secrétariat du Conseil du Trésor	◓	○	○	●	◓	◓	●	●	Oui	Oui
Sécurité publique et Protection civile Canada[3]	●	◓	◓	●	●	●	●	●		
Transports Canada	●	●	○	●	●	◓	●	●	Oui	Oui
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	●	●	●	●	◓	◓	●	◓	Oui	Oui

● Répond aux attentes ◓ Répond partiellement aux attentes ○ Ne répond pas aux attentes

Note :

3. La stratégie de 2004 a été préparée pour le Solliciteur général du Canada plutôt que pour Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), qui a été créé en décembre 2003. SPPCC regroupe désormais l'ancien bureau du Solliciteur général, le Bureau de protection de l'infrastructure essentielle et de planification d'urgence (qui relevait auparavant de la Défense nationale) et le Centre national de prévention du crime (qui relevait auparavant du ministère de la Justice Canada).

Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies

7.41 Dans notre *Stratégie de développement durable* de 2004, nous nous sommes engagés à évaluer un plus grand nombre d'engagements pris dans les stratégies des ministères et organismes, en faisant appel à d'autres équipes de vérification au sein du Bureau du vérificateur général du Canada. Les équipes ont évalué les progrès réalisés par les ministères et organismes pour respecter dix engagements pris dans les stratégies de 2001 et de 2004 (voir la pièce 7.4). Ces engagements ont été retenus en fonction de leur importance ainsi que selon le jugement du personnel de vérification et de sa disponibilité. Les résultats de cette évaluation ne s'appliquent qu'aux dix engagements retenus et ne reflètent pas le rendement général des organisations. Les chapitres 1, 4 et 6 du présent Rapport font état des progrès réalisés pour ce qui est d'autres engagements choisis provenant des stratégies des ministères et organismes.

Observations

La plupart des ministères et organismes ont réalisé des progrès satisfaisants ou certains progrès pour respecter les dix engagements retenus

7.42 À une exception près, nous avons constaté que la plupart des ministères et organismes ont réalisé des progrès pour respecter les engagements que nous avons examinés. Il s'agit d'étapes initiales importantes, qui doivent être poursuivies afin de faire des progrès réels.

7.43 Nous avons mesuré les progrès réalisés par les ministères et constaté ce qui suit :

- Affaires étrangères Canada a fait des progrès satisfaisants en vue d'élaborer un plan destiné à protéger la santé et la sécurité de ses employés à l'étranger.
- Affaires indiennes et du Nord Canada a réalisé certains progrès dans l'élaboration d'une stratégie fédérale détaillée de planification communautaire pour les Premières nations.
- L'Agence du revenu du Canada a réalisé des progrès satisfaisants en vue d'élaborer une version définitive de sa politique environnementale, qui porte sur des enjeux environnementaux importants comme la réduction du niveau de risque environnemental associé à ses activités et la mise en œuvre de saines pratiques environnementales.

- Agriculture et Agroalimentaire Canada a réalisé des progrès satisfaisants pour respecter son engagement d'offrir à son personnel une formation pour le sensibiliser à l'approvisionnement écologique.
- La Défense nationale a réalisé des progrès dans la mise en œuvre de plans de gestion des secteurs d'entraînement aux emplacements choisis.
- Environnement Canada a réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de l'élaboration d'initiatives visant à améliorer l'accès des médias, et donc des Canadiens, aux avertissements météorologiques.
- Environnement Canada a réalisé certains progrès en vue d'améliorer l'accès des Canadiens aux avis de conditions météorologiques à fortes incidences et leur compréhension de ces derniers.
- Industrie Canada a réalisé des progrès satisfaisants en contribuant à l'élaboration d'une stratégie d'innovation et d'un plan d'action visant l'utilisation des bioproduits et des bioprocédés.
- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de tenir et de mettre à jour son répertoire fédéral des sites contaminés.

7.44 Cependant, Transports Canada a réalisé peu de progrès en ce qui a trait au respect de son engagement pris en 2001 de recenser les déversements d'effluents et de déchets dans les principaux ports canadiens. Les déversements effectués dans les 19 administrations portuaires canadiennes n'ont pas été répertoriés. Les rejets d'eaux usées et d'autres produits chimiques peuvent, selon les quantités déversées, avoir des effets négatifs sur les systèmes aquatiques et la santé humaine.

Pièce 7.4 **Progrès enregistrés par les ministères et organismes en vue de respecter leurs engagements pris dans les stratégies de 2001 et de 2004**

Engagement	Progrès	Commentaires
Affaires étrangères Canada		
En 2001, élaborer une stratégie portant sur les questions liées à la santé et au bien-être des employés et de leur famille dans les missions à l'étranger. (stratégie de 2001) **Cible :** 2001	●	**Contexte.** Le Ministère s'est engagé à élaborer une stratégie concernant les nombreux défis liés à la santé et au bien-être auxquels doivent faire face les employés et leur famille dans les missions à l'étranger. Par exemple, des problèmes plus ou moins prononcés au Canada, comme la pollution de l'air, peuvent être extrêmement graves dans d'autres pays. **Nos constatations.** Le Ministère a créé un comité et établi une stratégie. Le comité, ainsi que ses sous-comités, étaient composés de représentants du Ministère et d'autres ministères comme Santé Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne de développement international. La stratégie cerne les aspects qui posent problème, comme la pollution, et présente des recommandations qui sont accompagnées de résultats prévus et de coûts estimatifs. Elle indique aussi la direction générale ou le ministère responsable de mettre en œuvre les recommandations.
Affaires indiennes et du Nord Canada		
Élaborer, de concert avec les collectivités des Premières nations, une stratégie de planification communautaire détaillée applicable à l'échelle fédérale. (stratégie de 2004) **Cible :** avril 2005	◓	**Contexte.** L'approche actuelle du gouvernement fédéral pour financer et appuyer les collectivités des Premières nations est morcelée. Elle fait appel à de nombreux programmes gouvernementaux qui comportent divers critères d'admissibilité, conditions de financement et exigences en matière de rapport. Le Ministère croit qu'un plan communautaire détaillé peut aider les Premières nations à déterminer leurs priorités et à accroître leur autonomie. Le Ministère a pris cet engagement pour la première fois dans sa stratégie de 2001 et la date cible était décembre 2003. **Nos constatations.** Le Ministère a réalisé certains progrès. Au cours des quatre dernières années, il a créé des partenariats avec les Premières nations et d'autres ministères, a établi des projets pilotes et des groupes de travail, et a publié un document sur les expériences de planification dans des collectivités des Premières nations, des Inuits et du Nord. Pour achever la stratégie fédérale, le Ministère croit qu'il doit tout d'abord élaborer sa propre stratégie de planification communautaire en collaboration avec les Premières nations et prévoit la terminer en décembre 2005. Cette stratégie servira lors des discussions avec d'autres ministères fédéraux. Par conséquent, il a révisé sa date cible et l'a fixée à décembre 2006. Étant donné le travail qu'il reste à faire, nous jugeons que cette date cible est optimiste.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès X Pas évalué

Pièce 7.4 **Progrès enregistrés par les ministères et organismes en vue de respecter leurs engagements pris dans les stratégies de 2001 et de 2004 (suite)**

Engagement	Progrès	Commentaires
Agence du revenu du Canada		
Achever la politique environnementale de l'ADRC.* (stratégie de 2001) **Cible :** le 30 novembre 2001 *ADRC (Agence des douanes et du revenu du Canada) maintenant l'Agence du revenu du Canada	●	**Contexte.** Étant une grande organisation du gouvernement, l'Agence reconnaît que ses activités ont un effet sur l'environnement. Sa vision consiste à avoir des pratiques exemplaires reconnues mondialement en matière de développement durable. **Nos constatations.** La politique environnementale de l'Agence a été finalisée. Elle a été approuvée par le Conseil de direction en décembre 2001 et communiquée au personnel dans une trousse comprenant la nouvelle politique, une présentation à l'intention de la direction et une foire aux questions. La politique environnementale intègre les principales questions environnementales comme la réduction du niveau de risque environnemental associé aux opérations, la mise en œuvre et la promotion de saines pratiques de gestion environnementale, et l'amélioration de la performance environnementale. L'Agence a réévalué la politique après la séparation de Douanes Canada de l'Agence en décembre 2003 et jugé qu'elle était toujours pertinente. L'Agence prévoit revoir la politique d'ici le 31 décembre 2006.
Agriculture et Agroalimentaire Canada		
Fournir une formation sur l'écologisation des approvisionnements à tous les gestionnaires des services intégrés et au personnel de gestion des immobilisations/des achats dans la région de la capitale nationale. (stratégie de 2004) **Cible :** 2004	●	**Contexte.** Le Ministère a des politiques pour veiller à ce que ses activités d'approvisionnement soient conformes à ses responsabilités en matière d'environnement. Un besoin de formation a été identifié afin que le personnel ayant des responsabilités en matière d'approvisionnement puisse reconnaître les possibilités d'achats écologiques. **Nos constatations.** Le Ministère a réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est d'offrir une formation pour sensibiliser le personnel à l'approvisionnement écologique. La formation a débuté en 2003-2004, en utilisant des ateliers, mais le Ministère s'est rendu compte que ce n'était pas l'approche la plus efficace. En 2004-2005, le Ministère a fait appel à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour offrir en ligne un cours de sensibilisation à l'approvisionnement écologique. Ce cours en ligne était moins coûteux à administrer et permettait une utilisation plus souple par le personnel. Jusqu'à maintenant, cette formation a été donnée à plus de 120 employés. Le Ministère prévoit continuer à l'offrir. L'engagement se trouvait déjà dans la stratégie de 2001. Selon le Ministère, les progrès ont été retardés par les nombreux changements apportés à l'organisation, notamment le regroupement et la révision des activités d'approvisionnement ainsi que des modèles de livraison. Cependant, le Ministère a repris le même engagement dans sa stratégie de 2004.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès **X** Pas évalué

Pièce 7.4 **Progrès enregistrés par les ministères et organismes en vue de respecter leurs engagements pris dans les stratégies de 2001 et de 2004 (suite)**

Engagement	Progrès	Commentaires
Défense nationale		
Mettre en œuvre les plans de gestion des secteurs d'entraînement à des emplacements choisis d'ici le 31 mars 2004. (stratégie de 2001) **Cible :** le 31 mars 2004 Nous avons choisi les sites suivants pour notre vérification : Gagetown, Nanoose, Petawawa et Valcartier.	◓	**Contexte.** Les activités d'entraînement militaire peuvent nuire à l'environnement, mais les Forces canadiennes doivent s'entraîner dans des conditions qui soient aussi réalistes que possible, et elles possèdent des emplacements un peu partout au pays à cette fin. En 2003, nous avons signalé que le Ministère devait améliorer la gérance environnementale de ses secteurs d'entraînement ainsi que la façon dont il rend compte des progrès réalisés en regard des cibles fixées dans la stratégie. La Défense nationale s'est engagée à réduire les effets nuisibles pour l'environnement qui résultent de ses activités d'entraînement et à faire des progrès pour en arriver à un entraînement militaire durable. **Nos constatations.** Le Ministère a fait des progrès pour ce qui est de cet engagement. Il a produit des plans pour gérer les secteurs d'entraînement des emplacements que nous avons examinés. Nous avons examiné les progrès communiqués dans les rapports, touchant l'amélioration de la gestion environnementale des secteurs d'entraînement, et nous avons constaté que des mesures sont prises pour répondre aux préoccupations environnementales. Le Ministère a indiqué qu'il se concentrait sur les aspects à priorité élevée, mais nous n'avons pu conclure que les secteurs dont il s'occupait étaient à priorité élevée, une mesure que le Ministère utilise pour présenter ses progrès.
Environnement Canada		
Mettre en place des mécanismes appropriés, en travaillant avec des partenaires communautaires, pour rendre l'accès à l'information d'avertissements plus accessible pour que les gens interviennent à temps. (stratégie de 2001) **Cible :** Aucune	●	**Contexte.** Les Canadiens sont vulnérables aux phénomènes météorologiques à fortes incidences, comme l'inondation de la rivière Rouge en 1997, la tempête de verglas en 1998 et l'ouragan Juan en 2003. Environnement Canada croit qu'en améliorant l'accès aux avertissements météorologiques, les Canadiens pourront prendre des mesures adéquates pour se protéger et protéger leurs entreprises. Les médias sont le principal partenaire d'Environnement Canada pour diffuser les avertissements au public. **Nos constatations.** Environnement Canada a fait des progrès en élaborant des initiatives pour améliorer l'accès des médias aux avertissements météorologiques. Par exemple, il a créé un site Web pour diffuser de l'information météorologique et expliquer les protocoles d'avertissements météorologiques aux stations radiophoniques. Cependant, le Ministère ne sait pas dans quelle mesure les Canadiens ont un meilleur accès aux avertissements ni s'ils les reçoivent plus rapidement.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès **X** Pas évalué

Pièce 7.4 **Progrès enregistrés par les ministères et organismes en vue de respecter leurs engagements pris dans les stratégies de 2001 et de 2004 (suite)**

Engagement	Progrès	Commentaires
Environnement Canada (suite)		
Accroître l'accessibilité des Canadiens aux avis de conditions météorologiques à fortes incidences et améliorer leur compréhension de ces dernières. (stratégie de 2004) **Cible :** Aucune	◓	**Contexte.** Cet engagement complète l'engagement précédent du Ministère de rendre les avertissements météorologiques plus accessibles. En plus d'élaborer des initiatives visant à améliorer l'accès des médias aux avertissements, cet engagement met l'accent sur l'amélioration de la compréhension par les Canadiens des avis de conditions météorologiques à fortes incidences. **Nos constatations.** Le Ministère n'a pas défini de cibles mesurables. Par conséquent, il est incapable d'évaluer pleinement la mesure dans laquelle l'objectif de l'engagement a été atteint. De plus, des questions techniques et stratégiques, comme la nécessité d'encourager la participation volontaire des radiodiffuseurs, nuisent aux progrès visant à rendre l'information accessible aux Canadiens. Cependant, Environnement Canada travaille à des initiatives de sensibilisation, par exemple l'élargissement du Programme de préparation aux avertissements pour les météorologues, afin d'améliorer la compréhension par les Canadiens des phénomènes météorologiques à fortes incidences et leurs réactions à ces phénomènes.
Industrie Canada		
Élaborer une stratégie d'innovation et un plan d'action applicable aux bioproduits et aux bioprocédés afin d'appuyer le développement durable. (stratégie de 2001) **Cible :** Aucune	●	**Contexte.** Les bioproduits sont des produits fabriqués à partir de tous types de matières organiques renouvelables ou récurrentes. Il peut s'agir de récoltes et d'arbres, de bois et de résidus de bois, ou de plantes aquatiques et de graminées. Une stratégie d'innovation et un plan d'action pour les bioproduits sont importants, car ceux-ci peuvent réduire l'utilisation des combustibles fossiles dans la fabrication et la transformation de nombreux produits industriels. Industrie Canada estime que le document *Feuille de route d'innovation sur les matières premières, les carburants et les produits industriels issus de la biomasse* constitue la stratégie et le plan d'action. La feuille de route est un processus dynamique qui permet aux intervenants de l'industrie de travailler avec le gouvernement et le secteur universitaire pour concevoir ses propres plans à long terme. **Nos constatations.** La stratégie et le plan d'action ont été terminés, publiés et diffusés. L'initiative était dirigée par l'industrie, tandis que le Ministère offrait des services au « secrétariat de la feuille de route », tels que facilitation, contribution aux groupes de travail et rédaction. Le document a été révisé par des membres de l'industrie à qui il était destiné. La stratégie donne des indications sur les cibles de l'industrie et les mesures prioritaires à prendre à court et à long terme. Cependant, nous avons observé que la responsabilité de chaque mesure n'a pas encore été attribuée et que le lien entre une mesure précise et une cible spécifique n'est pas clair. Nous n'avons pas vérifié si la stratégie et le plan d'action étaient suffisants ou complets.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès X Pas évalué

Pièce 7.4 **Progrès enregistrés par les ministères et organismes en vue de respecter leurs engagements pris dans les stratégies de 2001 et de 2004 (suite)**

Engagement	Progrès	Commentaires
Secrétariat du Conseil du Trésor		
Tenir et mettre à jour le répertoire fédéral des sites contaminés. (stratégie de 2001) **Cible :** Permanente	●	**Contexte.** Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral, les locataires de ses terrains et d'autres parties ont évalué des milliers de sites fédéraux et déterminé qu'ils étaient contaminés. Si le problème de contamination de l'eau et des sols sur les sites fédéraux n'est pas géré de façon adéquate, cette contamination pourrait constituer une grande menace pour la santé humaine et l'environnement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor croit qu'avec l'amélioration de l'information, les sites contaminés pourront être mieux gérés. **Nos constatations.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor tient et met à jour son répertoire fédéral des sites contaminés, conformément aux normes internes de saisie et de contrôle de la qualité des données. Depuis octobre 2002, le nombre de sites inscrits au répertoire a pratiquement doublé. Des progrès ont été réalisés pour mettre à jour le répertoire; cependant, la base de données est incomplète et est considérée comme un travail en cours. Tous les sites dont on soupçonne la contamination n'ont pas été évalués et ils ne sont pas inclus dans le répertoire. De plus, le Secrétariat ne dispose pas d'un processus officiel de surveillance pour obtenir l'assurance que le répertoire est mis à jour en temps voulu. Le Secrétariat nous a dit qu'il améliorait ses systèmes et processus d'inventaire. De nouvelles mesures, comme la certification au niveau supérieur de l'exactitude et de l'intégralité de l'information, amélioreront le répertoire.
Transports Canada		
Transports Canada déterminera les déversements, par des tierces parties, d'effluents et de déchets dans les ports canadiens d'ici 2001-2002. (stratégie de 2001) **Cible :** 2001-2002		**Contexte.** Il est important de réduire les répercussions des déversements d'effluents et de déchets liquides afin de protéger les écosystèmes aquatiques et terrestres et d'éviter d'exposer les êtres humains à des substances dangereuses. Transports Canada voulait adopter des mesures pour prévenir les déversements, s'y préparer et intervenir, le cas échéant. De plus, le Ministère souhaitait adopter des mesures visant à réduire ou à éliminer les déversements réguliers d'effluents et de déchets.
Objectif 1 Travailler avec l'Association des administrations portuaires canadiennes (AAPC) pour déterminer les rejets dans les ports en demandant un inventaire des problèmes environnementaux actuels sur les terres de la Couronne d'ici 2001-2002. **Cible :** 2001-2002	○	**Contexte.** La *Loi maritime du Canada* établit 19 administrations portuaires canadiennes. Ces ports sont des éléments essentiels du commerce intérieur et international. Les 19 administrations fonctionnent à titre d'entités indépendantes et gèrent toutes les propriétés fédérales dans les ports (c'est-à-dire les terres de la Couronne) au nom de Transports Canada. **Nos constatations.** Il n'y a pas encore d'inventaire des déversements. Transports Canada a indiqué qu'il a tenté de travailler avec l'Association des administrations portuaires canadiennes (AAPC) afin d'obtenir un inventaire des déversements dans les 19 grands ports canadiens. L'AAPC a indiqué qu'elle n'avait pas les ressources nécessaires pour faire un tel inventaire. Transports Canada n'a pris aucune autre mesure.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès X Pas évalué

Pièce 7.4 **Progrès enregistrés par les ministères et organismes en vue de respecter leurs engagements pris dans les stratégies de 2001 et de 2004 (suite)**

Engagement	Progrès	Commentaires
Transports Canada (suite)		
Objectif 2 Travailler en étroite collaboration avec l'AAPC (Comité de l'environnement) pour élaborer des plans de travail et établir les échéances, pour régler les problèmes environnementaux et pour déterminer le rôle de Transports Canada dans le processus d'assainissement d'ici 2002-2003. **Cible :** 2002-2003	X	**Contexte.** L'objectif 2 n'a pas été évalué, car l'objectif 1 devait être atteint pour qu'il puisse être mis en œuvre.
Objectif 3 Préparer, d'ici 2001-2002, un inventaire des lieux problématiques pour les ports appartenant à Transports Canada, en examinant les vérifications et les études environnementales de base existantes. **Cible :** 2001-2002	◓	**Contexte.** Dans le cadre de sa Politique maritime nationale, Transports Canada a cédé tous ses ports régionaux ou locaux à d'autres opérateurs. Le 31 mars 2002, 82 ports régionaux ou locaux et 34 ports éloignés, situés d'un bout à l'autre du Canada, relevaient encore du Ministère. **Nos constatations.** En date de mars 2002, Transports Canada avait répertorié les lieux de déversements dans presque tous ses ports. Des informations sur l'emplacement, le droit de propriété et le type d'effluent ont été recueillies. En se fondant sur une connaissance générale des 116 ports et sur les résultats d'une étude détaillée de 5 ports datant de mars 2003, Transports Canada a déterminé qu'il n'y avait pas de problèmes importants de déversement. Bien qu'il s'agisse d'une bonne initiative, elle ne garantit pas que les ports non étudiés en détail n'ont pas de problèmes de déversement.
Objectif 4 Établir un cadre de surveillance pour les propres ports de Transports Canada comprenant la détermination des projets, une analyse et l'échéancier de l'assainissement d'ici 2002-2003. **Cible :** 2002-2003	X	**Contexte.** L'objectif 4 n'a pas été évalué, car l'objectif 3 devait être atteint pour qu'il puisse être mis en œuvre.

● Progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès **X** Pas évalué

Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux

7.45 Le Sommet mondial sur le développement durable de 2002, qui s'est tenu à Johannesburg, en Afrique du Sud, a réuni près de 200 États. Il visait à relever les enjeux mondiaux liés au développement durable. Le Plan de mise en œuvre de Johannesburg, qui constitue le principal résultat du Sommet, donne un aperçu des engagements pris par les États. Le gouvernement du Canada a accepté de mettre en œuvre sa part du Plan. Nous avons examiné les mesures prises en vue de mettre en œuvre six engagements internationaux touchant la gestion des océans, la biodiversité et les stratégies de développement durable (voir les chapitres 1 et 3 du présent Rapport ainsi que les paragraphes 7.10 à 7.12 du présent chapitre pour plus d'information).

Observations

Le gouvernement ne dispose pas d'un plan pour mettre en œuvre les engagements pris lors du Sommet mondial de 2002

7.46 Peu après la tenue du Sommet, nous avions recommandé au gouvernement fédéral de développer un plan pour garantir le respect des engagements pris par le Canada. Le gouvernement a, dans un premier temps, pris un certain nombre de mesures prometteuses. Le Secrétariat canadien du Sommet de la terre, qui avait coordonné la participation du Canada au Sommet, a collaboré avec les ministères pour recenser un nombre raisonnable d'engagements fédéraux qui devaient faire l'objet d'un suivi et de rapports. Au début de 2003, une liste provisoire a été élaborée. Celle-ci contenait 46 engagements choisis parmi les quelque 600 inscrits dans le Plan de mise en œuvre. Pour chaque engagement, les ministères principaux et ceux responsables de la mise en œuvre étaient indiqués.

7.47 Cependant, cette liste provisoire n'a jamais été finalisée. Le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable était chargé de superviser la mise en œuvre des engagements internationaux du Canada.

7.48 En l'absence d'un plan d'action fédéral visant les engagements pris lors du Sommet mondial, chacun des ministères a dû définir ses propres responsabilités à l'égard de la mise en œuvre des engagements relevant de son mandat. Seuls quatre ministères — l'Agence canadienne de développement international, Affaires étrangères Canada, le ministère des Finances et Industrie Canada — ont intégré d'une manière significative les engagements internationaux dans leur

stratégie : ils ont établi des liens entre les engagements pris lors du Sommet et leurs activités. Les autres ministères n'ont pas précisé clairement les mesures qu'ils adopteraient pour mettre les engagements en œuvre, ou n'ont pas mentionné le Sommet du tout.

7.49 Faute d'un plan fédéral, les parlementaires et les Canadiens peuvent difficilement savoir ce que le gouvernement compte faire pour respecter les engagements qu'il a pris lors du Sommet mondial de 2002 en faveur du développement durable ou connaître les progrès réalisés dans ce domaine.

7.50 En raison de progrès plutôt lents dans certains secteurs et de l'absence d'information sur les progrès accomplis dans d'autres secteurs, le gouvernement fédéral risque de ne pas être en mesure de respecter trois des six engagements internationaux que nous avons examinés :

- l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable d'ici 2005;
- la réduction significative du taux de perte de la biodiversité d'ici 2010;
- la création de réseaux représentatifs de zones de protection marines d'ici 2012.

Le saviez-vous?

Le Royaume-Uni a publié un « tableau des engagements » qui définit ses priorités à la suite du Sommet mondial et les ministères qui en sont responsables. Dans sa stratégie de développement durable de 2005, le gouvernement britannique présente ses priorités internationales en matière de développement durable.

7.51 Nous avons évalué les progrès réalisés pour chaque engagement (la pièce 7.5 donne un complément d'information). Il s'agit là d'une tâche difficile en l'absence d'un plan qui établirait, pour l'ensemble du gouvernement, des attentes claires à l'égard de chaque engagement.

Pièce 7.5 **Les progrès réalisés par les ministères en regard des engagements pris lors du Sommet mondial de 2002**

Engagement	Progrès	Commentaires
Gestion des océans **Entité vérifiée :** Pêches et Océans Canada		
Encourager l'application, d'ici 2010, de l'approche écosystémique pour la gestion des océans.	◓	**Nos constatations.** Le Ministère est en voie d'élaborer une approche écosystémique qui constitue un élément important de sa planification de la gestion intégrée. Il met à l'essai certains volets de cette approche. Pour plus d'information, veuillez consulter le chapitre 1 du présent Rapport.
Créer des zones de protection marines qui soient conformes au droit international et fondées sur des informations scientifiques, y compris des réseaux représentatifs, d'ici 2012.	◓	**Contexte.** Deux autres ministères, que nous n'avons pas vérifiés, ont des responsabilités à l'égard des zones de protection marines. Il s'agit de Parcs Canada, qui est habilité à protéger les régions marines du Canada et d'Environnement Canada, qui est habilité à désigner des réserves marines de faune pour protéger des habitats. **Nos constatations.** Le Ministère a désigné deux zones de protection marines, aux termes de la *Loi sur les océans*, et il a identifié 11 sites d'intérêt susceptibles d'être désignés zones de protection marines. Cependant, nous sommes préoccupés par le fait que le Canada risque de ne pas être en mesure de respecter son engagement de créer des réseaux représentatifs de zones de protection marines d'ici 2012 pour les raisons suivantes : • des retards dans l'élaboration d'une stratégie fédérale des zones de protection marines; • l'absence d'un plan en vue de respecter cet engagement; • des incertitudes concernant le financement. Pour plus d'information, veuillez consulter le chapitre 1 du présent Rapport.
Promouvoir au niveau national une gestion intégrée, multidisciplinaire et plurisectorielle des côtes et des océans.	◓	**Nos constatations.** La *Loi sur les océans*, la Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action pour les océans du Canada encouragent une approche de gestion intégrée. Cependant, passer du concept à la mise en œuvre s'avère difficile. Le Ministère dirige des initiatives de planification de gestion intégrée dans cinq grandes zones marines. Pour plus d'information, veuillez consulter le chapitre 1 du présent Rapport.
Mettre en œuvre le programme de travail découlant du Mandat de Jakarta sur la conservation et l'utilisation durables de la diversité biologique marine et côtière, de la Convention sur la diversité biologique.	◓	**Nos constatations.** La *Loi sur les océans*, la Stratégie sur les océans du Canada et le Plan d'action pour les océans du Canada sont conformes au Mandat de Jakarta. Les principaux éléments, notamment la gestion intégrée, l'approche écosystémique et les zones de protection marines, ont été mentionnés dans les trois engagements précédents. Pour plus d'information veuillez consulter le chapitre 1 du présent Rapport.

● Engagement respecté ou progrès satisfaisants ◓ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès **X** Pas évalué

Pièce 7.5 **Les progrès réalisés par les ministères en regard des engagements pris lors du Sommet mondial de 2002 (suite)**

Engagement	Progrès	Commentaires
La Stratégie canadienne de la biodiversité **Entité vérifiée :** Environnement Canada		
Réaliser, d'ici 2010, l'objectif d'une réduction importante du rythme actuel d'appauvrissement de la biodiversité.	X	**Contexte.** La biodiversité est l'expression de la variété de la vie sous toutes ses formes — l'assise qui assure la pérennité de la santé de notre planète et du bien-être de ses habitants. **Nos constatations.** Le Canada ne possède aucun rapport sur l'état de la biodiversité au pays. Le gouvernement s'emploie certes à préparer de tels rapports, et des rapports sont publiés dans certains secteurs, mais il n'existe pas de bilan général de l'état de la biodiversité au Canada. Faute de connaître l'état de sa biodiversité et son évolution dans le temps, le gouvernement fédéral est limité dans sa capacité de contribuer à la conservation de la biodiversité et de l'utiliser de manière durable. Par conséquent, le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de prouver qu'il respecte cet engagement et nous ne pouvons pas évaluer les progrès réalisés à cet égard. Pour plus d'information, veuillez consulter le chapitre 3 du présent Rapport.
Stratégies de développement durable **Entités vérifiées :** Le Bureau du Conseil privé et le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable		
Formuler et élaborer des stratégies nationales de développement durable et commencer à les mettre en œuvre d'ici 2005.	○	**Contexte.** Le Canada s'est pour la première fois engagé à élaborer une stratégie nationale de développement durable en 1992, lors du Sommet de la Terre. En 1995, il a modifié la *Loi sur le vérificateur général* de façon à ce que les ministres de 25 ministères et organismes doivent déposer au Parlement une stratégie de développement durable tous les trois ans, conformément au présent engagement. Le gouvernement fédéral a promis d'élaborer une stratégie fédérale globale, mais il reconnaît qu'elle ne constituera pas une stratégie nationale. **Nos constatations.** Le gouvernement n'a pas élaboré de stratégie fédérale. Il ne sera donc pas en mesure de respecter, d'ici 2005, son engagement visant une stratégie nationale. Pour plus d'information, veuillez consulter les paragraphes 7.10 à 7.12 du présent chapitre.

● Engagement respecté ou progrès satisfaisants ◒ Certains progrès ○ Peu ou pas de progrès X Pas évalué

À propos du chapitre

Les orientations pangouvernementales

Objectifs. Nous avons examiné si, en fixant ses priorités générales pour les stratégies de développement durable, le gouvernement fédéral avait donné suffisamment d'orientations aux ministères et organismes pour que leurs stratégies reflètent ces priorités. Nous avons aussi examiné si les ministères et organismes ont tenu compte des priorités dans les engagements de leur stratégie de 2004 :

- Les organismes centraux et les comités interministériels ont-ils pris des mesures adéquates pour veiller à ce que les ministères puissent élaborer des stratégies qui reflètent les priorités générales du gouvernement les concernant?
- Les efforts déployés par les ministères vérifiés pour se conformer aux orientations relatives aux trois priorités du gouvernement — le rôle du gouvernement fédéral concernant les eaux douces, la mise en œuvre des engagements pris au Sommet mondial de 2002 et l'écologisation des activités du gouvernement — ont-ils favorisé de manière notable le développement durable?

Étendue et méthode. Nous avons examiné le processus utilisé pour élaborer et donner des orientations, vérifié si les ministères étaient à même de les respecter et déterminé qui était responsable de veiller à ce que les stratégies reflètent ces orientations. Nous avons axé nos efforts sur le rôle de deux organismes centraux — le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor — et de comités interministériels, en particulier le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable. Nous avons examiné dans quelle mesure six ministères — Affaires étrangères Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Environnement Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada et Santé Canada — s'étaient conformés aux directives données.

Nous avons tenu des entrevues avec le personnel des ministères concernés; évalué la qualité des orientations données; analysé les stratégies; revu les mandats des comités, la documentation des réunions et des ententes de rendement; et rencontré des représentants du gouvernement du Royaume-Uni pour discuter de leur approche à l'égard du développement durable.

Critères. Nous nous attendions à ce que :

- la responsabilité de veiller à ce que les stratégies reflètent les priorités et les directives pangouvenementales soit clairement établie;
- les priorités pangouvernementales soient cohérentes et communiquées aux ministères et aux organismes suffisamment tôt dans l'élaboration des stratégies;
- les ministères ayant des responsabilités liées aux priorités recensées aient reçu des directives des organismes centraux ou des comités interministériels concernant l'interprétation des priorités et leur mise en œuvre;
- les ministères principaux tiennent compte des priorités lors de l'élaboration de leur stratégie;
- les stratégies produites par les ministères retenus aux fins de la vérification contiennent des engagements pertinents et contribuant de manière importante au développement durable en lien avec leurs secteurs prioritaires et leur mandat.

La qualité des stratégies de 2004

Objectif. Nous avons examiné dans quelle mesure les stratégies de 2004 répondent aux attentes de la commissaire énoncées dans le document intitulé *Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir.*

Étendue et approche. Nous avons évalué 24 des 28 stratégies qui ont été déposées à la Chambre des communes en 2004. Les quatre stratégies qui ont été déposées volontairement ont été exclues de la présente vérification. Pêches et Océans Canada ne s'est pas conformé à l'exigence de déposer une stratégie. En lieu et place, le Ministère a déposé un rapport d'étape. En mars 2005, il a déposé une nouvelle stratégie. Compte tenu de ce retard, nous n'avons pas inclus le Ministère dans notre évaluation.

Nous avons fait parvenir les résultats de notre examen aux ministères et aux organismes et nous avons rencontré les représentants de ceux qui voulaient discuter de nos constatations. Ces constatations sont présentées par ministère ou organisme.

Critères. En mars 2003, la commissaire a publié ses attentes concernant les stratégies de 2004 dans le document *Les stratégies de développement durable — Des résultats positifs à obtenir,* qui a reçu l'appui du gouvernement et a été élaboré en consultation avec les ministères. L'évaluation de la qualité des stratégies de 2004 ciblait les attentes suivantes :

Rôle et place. Le rôle de la stratégie de développement durable et sa place en regard des autres plans et stratégies sont clairement indiqués.

Vision. La stratégie contient une vision à l'égard du développement durable.

Buts et objectifs. Les buts et les objectifs indiquent clairement les résultats à long terme qui sont attendus.

Lier les buts et les objectifs aux cibles et aux mesures. Les cibles et les mesures sont clairement liées aux buts et aux objectifs.

Cibles claires. Les cibles sont claires : il s'agit d'énoncés clairs et faciles à comprendre.

Cibles mesurables. Les cibles comportent une date d'échéance et un produit à livrer. Nous avons également vérifié s'il était fait mention d'une direction et de l'importance du changement attendu au niveau des résultats.

Leçons apprises de 2001. Les leçons tirées des stratégies de 2001 sont indiquées.

Changements apportés aux stratégies de 2004. Les changements entre les stratégies de 2001 et de 2004 sont indiqués.

En nous fondant sur les résultats de notre évaluation, nous avons attribué une des trois cotes suivantes : répond aux attentes; répond partiellement aux attentes; ne répond pas aux attentes. Étant donné que les stratégies comportent plusieurs buts, objectifs et cibles, une stratégie peut répondre aux attentes même si certains éléments n'y répondent pas.

Nous nous sommes également penchés sur la :

Communication de l'information. Les ministères et organismes font-ils rapport tous les ans en matière de développement durable dans leur rapport ministériel sur le rendement et dans un rapport d'étape supplémentaire plus détaillé?

Les mesures prises à l'égard des engagements des stratégies

Objectif Nous avons examiné les mesures prises par neuf ministères et organismes pour mettre en œuvre dix engagements pris dans leurs stratégies de 2001 et de 2004. D'autres engagements ont été examinés dans les chapitres 1, 4 et 6 du présent Rapport.

Étendue et méthode. Dans le cadre de notre examen annuel des engagements pris dans les stratégies, nous avons évalué les neuf organisations fédérales suivantes : Affaires étrangères Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, l'Agence du revenu du Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, la Défense nationale, Environnement Canada, Industrie Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Transports Canada.

Nous avons examiné dix engagements, soit un par organisme fédéral, à l'exception d'Environnement Canada, ministère pour lequel nous avons évalué deux engagements.

Nous avons mis à l'essai cette méthode pour préparer le présent rapport, et nous continuerons à utiliser cette méthode au cours des années à venir. Les engagements ont été choisis en fonction de leur importance ainsi que du jugement de l'équipe de vérification et de sa disponibilité du personnel de vérification.

Des équipes de vérification de l'ensemble du Bureau du vérificateur général ont effectué les travaux. Ainsi, l'équipe de vérification responsable de Transports Canada a effectué la vérification de l'engagement de Transports Canada. Nous avons évalué les réponses à un questionnaire fournies par chaque organisation, examiné les documents importants et interrogé, au besoin, des fonctionnaires concernés. Les travaux ont été effectués de façon à obtenir une fiabilité de niveau vérification.

Critères. Pour évaluer les progrès réalisés par les ministères et organismes, nous nous attendions à ce qu'ils :

- gèrent efficacement la mise en œuvre de leurs engagements;
- respectent leurs engagements, c'est-à-dire qu'ils aient fait ce qu'ils avaient dit qu'ils feraient.

En nous fondant sur les résultats de notre évaluation, nous avons attribué une des trois cotes suivantes — progrès satisfaisants; certains progrès ou pas de progrès. Dans certains cas, nous n'avons pas été en mesure de procéder à une évaluation et d'attribuer une cote.

Pour attribuer la cote, nous avons tenu compte des éléments suivants :

- les exigences de l'engagement;
- la complexité de l'engagement;
- le temps écoulé depuis la prise de l'engagement;

- si les mesures prises ont donné lieu à des résultats tangibles;
- tout changement notable intervenu depuis l'adoption de l'engagement.

Les résultats de cette évaluation ne s'appliquent qu'aux dix engagements retenus et ne reflètent pas le rendement global des organisations.

Les mesures prises à l'égard des engagements internationaux

Objectif. Nous avons examiné les mesures prises par trois organisations et le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable en vue de respecter six engagements internationaux pris lors du Sommet mondial sur le développement durable de 2002 qui a eu lieu à Johannesburg, en Afrique du Sud.

Étendue et méthode. Dans le cadre de notre examen, nous avons évalué les enjeux et organisations suivantes :

- la gestion des océans — Pêches et Océans Canada;
- la Stratégie canadienne de la biodiversité — Environnement Canada;
- les stratégies de développement durable — le Bureau du Conseil privé et le Comité de coordination de l'environnement et du développement durable.

Critères. Dans le cadre de notre évaluation des progrès réalisés par les ministères et organismes, nous nous attendions à ce que ceux-ci :

- gèrent efficacement la mise en œuvre de leurs engagements;
- respectent leurs engagements, c'est-à-dire qu'ils aient fait ce qu'ils avaient dit qu'ils feraient.

En nous fondant sur les résultats de notre évaluation, nous avons attribué une des trois cotes suivantes : progrès satisfaisants; certains progrès ou pas de progrès. Dans certains cas, nous n'avons pas été en mesure de procéder à une évaluation et d'attribuer une cote.

Pour attribuer la cote, nous avons tenu compte des éléments suivants :

- les exigences de l'engagement;
- la complexité de l'engagement;
- le temps écoulé depuis la prise de l'engagement;
- si les mesures prises ont donné lieu à des résultats tangibles;
- tout changement notable intervenu depuis l'adoption de l'engagement.

Les résultats de cette évaluation ne s'appliquent qu'aux engagements retenus et ne reflètent pas le rendement global des organisations.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell
Directeur : Denis Roy

Rebecca Aird
Mark Lawrence
Jim McKenzie
Steven Pacifico
Martine Paradis
Carolyn Pharand
Alex Smith
Jay Storfer
George Stuetz
Sylvie Thompson
Christopher Valiquet

Vérificateurs qui ont participé au suivi des engagements des stratégies :

Sophie Boudreau
Ian Campbell
Stephanie Kalt
Yan Lehoux
Mathieu Lefèvre
Anthony Levita
Isabelle Marsolais
Kathryn Nelson
Patrick Polan
James Reinhart
Arnaud Schantz

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 7 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Les orientations pangouvernementales	
7.25 Le Bureau du Conseil privé devrait confier à un organisme particulier la responsabilité de fournir des directives en matière de développement durable à l'intention des ministères et organismes et surveiller régulièrement les progrès réalisés. Pour les stratégies de développement durable de 2007, cet organisme devrait élaborer : • une stratégie fédérale de développement durable, à laquelle participeraient les ministres; • des directives sur la structure des stratégies et la production de rapports; • un outil facilement accessible pour effectuer des recherches dans les stratégies; • un rapport annuel sur les progrès réalisés à l'échelle gouvernementale sur le plan du développement durable. **(7.16-7.24)**	Le Bureau du Conseil privé (BCP) appuie la recommandation qui consiste à fournir aux ministères plus de directives leur permettant d'élaborer leurs stratégies respectives en matière de développement durable. À cette fin, le Premier ministre a mis sur pied, en octobre 2004, le Comité spécial du Cabinet sur le développement durable et l'environnement qui, à son tour, reçoit l'appui d'un comité de sous-ministres ainsi que du BCP, en tant que secrétariat du Cabinet. Le Comité spécial a été mandaté d'élaborer une stratégie fédérale de développement durable, qui guidera les actions globales du gouvernement. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, chaque ministère doit élaborer sa propre stratégie de développement durable, de sorte qu'il incombe aux ministres d'adapter les stratégies aux défis propres de leur ministère. Une stratégie fédérale de développement durable, qui sera terminée d'ici le milieu de l'année 2006, permettra de garantir une approche générale à l'égard du développement durable et la cohérence globale des objectifs des ministères.

Recommandation	Réponse du Ministère
7.28 Le Bureau du Conseil privé devrait incorporer aux ententes de rendement des sous-ministres un engagement visant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'une stratégie de développement durable qui viserait la réalisation de progrès notables dans ce domaine. Il devrait en outre veiller à ce que les sous-ministres ajoutent cette disposition aux ententes de rendement annuelles des sous-ministres adjoints assumant des responsabilités importantes sur le plan du développement durable. **(7.26-7.27)**	Le développement durable continue d'être énoncé expressément comme un objectif clé dans les contrats de rendement des sous-ministres pour qui le développement durable fait partie intégrante de leurs fonctions. Ceux-ci doivent reproduire cette priorité dans les contrats de rendement de leurs sous-ministres adjoints. De façon plus générale, le développement durable est également pris en compte dans les responsabilités déléguées de tous les sous-ministres lorsqu'ils administrent leurs organisations, ce qui est actuellement mesuré dans le cadre du Programme de gestion du rendement des sous-ministres.
7.30 Environnement Canada doit préciser le rôle du Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement et expliquer comment ce cadre intégrera les stratégies de développement durable des ministères et organismes. **(7.29)**	Le Ministère accepte la recommandation. Le Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement (CCDE) est une initiative du gouvernement du Canada dirigée par Environnement Canada afin de relever de façon cohérente et intégrée les défis liés à l'environnement et à la durabilité auxquels font face les Canadiens. En novembre 2004, le Comité spécial du Cabinet sur le développement durable et l'environnement a appuyé l'élaboration d'un cadre national sur la durabilité de l'environnement dans le cadre du CCDE. Le Comité spécial supervisera aussi sa mise en œuvre. Le CCDE aura recours à une approche intégrée et exhaustive pour relever un éventail complet de défis en matière de durabilité en conjuguant politique et suivi dans des domaines comme les changements climatiques, la gérance de l'environnement, la santé et l'environnement, et le développement durable des collectivités. On a confié au Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable, créé au printemps 2005, l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre national sur la durabilité de l'environnement. Ce cadre sera mis en œuvre dans le contexte du CCDE. Le Comité a aussi pour tâche de faire progresser l'initiative Prêcher par l'exemple, y compris la prochaine génération de stratégies fédérales de développement durable. Les stratégies relatives au développement durable seront un mécanisme interministériel clé pour la mise en œuvre du CCDE, car elles assureront la coordination de la prestation par les ministères de l'approche pangouvernementale du cadre. Le CCDE permettra à la stratégie de développement durable de choisir une

Recommandation	Réponse du Ministère
	approche plus intégrée et concertée, fondée sur des priorités fédérales communes en matière d'environnement et de durabilité. Le Comité stratégique des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable fournira aux ministères fédéraux des lignes directrices au sujet de l'harmonisation des stratégies de développement durable avec le CCDE afin d'influer sur la préparation de la quatrième étape des stratégies en 2006. Les lignes directrices amélioreront la stratégie de développement durable en améliorant la cohérence des politiques entre les programmes fédéraux en matière d'environnement et de durabilité, et en améliorant la reddition de comptes envers les Canadiens grâce à une production de rapports améliorée.
7.32 Afin d'améliorer les stratégies de développement durable de 2007, le Bureau du Conseil privé devrait charger un organisme de tirer des leçons sur la façon de mieux utiliser les stratégies pour faire progresser le développement durable et prendre des mesures en fonction des résultats obtenus. **(7.31)**	Le Bureau du Conseil privé convient de la nécessité d'un processus continu d'examen et de réforme pour assurer la durabilité des politiques, des programmes et des opérations. Dans ce contexte, il considère important d'évaluer constamment les stratégies de développement durable des ministères. En septembre 2004, le sous-ministre d'Environnement Canada a été appelé à examiner comment pourrait être entrepris un tel exercice. Un exercice interministériel sur les leçons apprises reposant sur chacun des examens ministériels a été lancé en décembre 2004 par l'entremise du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable pour déterminer les pratiques exemplaires et les principaux défis à relever. En ce qui concerne les stratégies de 2007, le Comité des sous-ministres sur l'environnement et le développement durable a reçu le mandat clair de faire progresser la prochaine génération de stratégies fédérales de développement durable. À cet égard, l'exercice interministériel sur les leçons apprises viendra appuyer les travaux du Comité des sous-ministres.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2005

Chapitre 1 Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada

Chapitre 2 L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada

Chapitre 3 La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi

Chapitre 4 La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales

Chapitre 5 L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Chapitre 6 L'approvisionnement écologique

Chapitre 7 Les stratégies de développement durable

Chapitre 8 Les pétitions en matière d'environnement

2005

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Chapitre 8

Les pétitions en matière d'environnement

- Rapport annuel sur les pétitions
- Assurance pour les exploitants d'installations nucléaires
- Lignes directrices pour l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril
- Répercussions de l'élevage porcin

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-8F
ISBN 0-662-74893-X

Chapitre

8

Les pétitions en matière d'environnement

- Rapport annuel sur les pétitions
- Assurance pour les exploitants d'installations nucléaires
- Lignes directrices pour l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril
- Répercussions de l'élevage porcin

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Objet du chapitre 7

Rapport annuel sur les pétitions reçues 7

Utilisation du processus de pétition 7

Maintien de l'intégrité du processus 7

Vérifications des réponses aux pétitions 11

Assurance pour les exploitants d'installations nucléaires 12

Les exigences en matière d'assurance-accidents dans les installations nucléaires ne sont pas conformes aux normes internationales 12

Lignes directrices pour l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril 15

Environnement Canada s'attend à ce que des lignes directrices soient en place en 2006 15

Répercussions de l'élevage porcin 18

Environnement Canada ne peut pas encore démontrer l'efficacité de ses mesures en matière de promotion de la conformité et d'application de la loi dans l'élevage porcin 20

L'approche stratégique adoptée par Agriculture et Agroalimentaire Canada pour réduire les répercussions de l'élevage porcin sur l'environnement manque de précision 24

Agriculture et Agroalimentaire Canada ne communique pas ou ne surveille pas efficacement ses pratiques de gestion bénéfiques 27

Conclusion 32

À propos du chapitre 34

Annexes

A. Activités en matière de pétitions (pour la période du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005) 36

B. Tableau des recommandations 50

Les pétitions en matière d'environnement

Points saillants

Objet

Le présent document constitue le rapport annuel au Parlement de la commissaire à l'environnement et au développement durable sur le processus de pétition en matière d'environnement, tel que l'exige la *Loi sur le vérificateur général*. Il vise les nouvelles pétitions reçues entre le 1er juillet 2004 et le 30 juin 2005.

Il présente également le résultat des vérifications des réponses aux pétitions en matière d'environnement, réponses que nous avons choisies afin d'établir si des mesures ont été prises par Ressources naturelles Canada pour mettre à jour la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, par Environnement Canada pour élaborer des lignes directrices sur la désignation d'une espèce en péril, et par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada pour réduire les répercussions de l'élevage porcin sur l'environnement.

Pertinence

Le processus de pétition en matière d'environnement permet aux Canadiennes et aux Canadiens d'informer officiellement les ministres fédéraux de leurs préoccupations d'ordre environnemental et d'obtenir une réponse. Ce processus permet notamment aux citoyens et aux organisations de demander aux ministres d'enquêter sur les problèmes environnementaux, d'expliquer la politique fédérale ou d'examiner l'application de la législation environnementale.

Les ministres ont pris des engagements et les ministères ont mis en œuvre des mesures concernant les questions environnementales soulevées à la suite de certaines pétitions. Afin que le processus de pétition donne les résultats voulus pour les Canadiens, les pétitionnaires doivent énoncer clairement les problèmes et les questions qui les préoccupent et vérifier l'exactitude des faits qu'ils présentent. De leur côté, les ministères doivent répondre aux pétitions dans un délai de 120 jours en veillant à donner des réponses claires à toutes les questions qui y sont soulevées.

Le suivi et la vérification des réponses données aux pétitions nous permettent d'examiner de plus près les questions qui intéressent les Canadiens et qui, autrement, n'auraient sans doute pas été portées à

notre attention. Grâce à ces vérifications, nous déterminons si les ministres fédéraux respectent leurs engagements touchant les problèmes soulevés dans les pétitions.

Constatations

- **Rapport sur le processus de pétitions.** Les déclarations faites par les ministres et les engagements qu'ils prennent touchent des questions importantes soulevées par des Canadiens au moyen du processus de pétitions. Toutefois, en ce qui concerne les réponses que nous avons vérifiées cette année, nous avons constaté que les progrès accomplis au regard des questions soulevées ont été lents.

- **Assurance pour les exploitants d'installations nucléaires.** En réponse à deux pétitions, le ministre des Ressources naturelles s'est engagé à mettre à jour la *Loi sur la responsabilité nucléaire* afin d'augmenter le montant d'assurance obligatoire des exploitants d'installations nucléaires destiné à indemniser les personnes ayant subi des blessures ou des dommages attribuables à un accident nucléaire. Cependant, la *Loi* n'a pas encore été révisée. Par conséquent, la couverture d'assurance au Canada demeure au niveau d'il y a presque 30 ans et elle est de beaucoup inférieure à la couverture dans d'autres grands pays industrialisés.

- **Lignes directrices pour l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril.** La *Loi sur les espèces en péril* a été introduite en 2002 pour assurer la protection et le rétablissement des espèces en péril. En réponse à une pétition, le ministre de l'Environnement s'est engagé à établir des lignes directrices afin d'aider le gouvernement à décider des espèces à protéger en les désignant comme espèce en péril. Environnement Canada a indiqué que ces lignes directrices ne seront pas en place avant 2006. Actuellement, des décisions sont prises sans ces lignes directrices, qui ont comme objectif d'assurer une plus grande uniformité et transparence du processus décisionnel du gouvernement.

- **Répercussions de l'élevage porcin.** À la suite de deux pétitions, nous avons vérifié les mesures prises par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada pour atténuer les répercussions de l'élevage porcin sur l'environnement. Nous avons constaté que ces ministères ne savent pas si leurs programmes et leurs activités atténuent ces répercussions. Par exemple, Environnement Canada ne peut pas encore démontrer que ses efforts ont entraîné une plus grande conformité des agriculteurs aux dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Agriculture et Agroalimentaire Canada doit encore préciser sa stratégie à l'égard des effets de l'élevage porcin sur

l'environnement. Le Ministère a fait des progrès quant à l'évaluation des effets de l'agriculture sur l'environnement, mais il ne communique ni ne surveille efficacement la mise en œuvre de ses pratiques de gestion bénéfiques dans le domaine de l'élevage porcin.

Réaction des ministères. Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont accepté nos recommandations. Leurs réponses, qui suivent les recommandations dans le chapitre, indiquent les mesures que les ministères ont l'intention de prendre et quand ils les prendront.

Introduction

8.1 Dans sa pétition en matière d'environnement, Tom Edwards, un résidant de l'Ontario, prétend qu'il est incapable de travailler depuis le 18 mai 2001. Ce jour-là, alors qu'il travaillait dans le service d'expédition d'une société privée, il a coupé le ruban adhésif qui scellait une palette en provenance de Hong Kong. Selon M. Edwards, il a été couvert de Dinex, un pesticide toxique dont l'usage est interdit au Canada, ce qui lui a causé des problèmes de santé. Il affirme que le conteneur où se trouvait la palette n'était pas étiqueté correctement. Cet incident a incité M. Edwards à soumettre une pétition à notre Bureau (pétition 126A) afin que nous établissions si des produits chimiques qui ne sont pas inscrits pour utilisation au Canada ont été expédiés dans un conteneur qui n'était pas étiqueté comme il se doit. Nous avons acheminé sa pétition à Transports Canada et à Santé Canada.

Produit provenant d'un conteneur d'expédition étranger le jour de l'incident

Source : Tom Edwards

8.2 Dans sa réponse, Transports Canada a notamment indiqué que, lorsque des produits dangereux sont utilisés pour fumiger un conteneur, un avertissement de fumigation doit être placé aux entrées de ce conteneur. Le Ministère a informé M. Edwards que pour mener une enquête, la poudre en question devait auparavant être identifiée officiellement. Le ministre de la Santé a reconnu la gravité de l'incident et il a informé le pétitionnaire que la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail ou le Bureau des conseillers des travailleurs de l'Ontario pouvaient lui fournir des renseignements et des avis additionnels.

8.3 Le 4 mars 2005, M. Edwards a soumis une pétition de suivi (pétition 126B) accompagnée d'un rapport de laboratoire confirmant que le produit chimique auquel M. Edwards a été exposé était le Dinex. Dans cette seconde pétition, M. Edwards a mis de nouveau en question les procédures en place pour prévenir un incident semblable et il a demandé que les ministères prennent d'autres mesures. Nous avons transmis sa pétition à l'Agence des services frontaliers du Canada, à Ressources humaines et Développement des compétences Canada, à Santé Canada et à Transports Canada. Leurs réponses pourront être consultées sur notre site Web lorsque nous les aurons reçues (www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/français).

8.4 Voilà un exemple de question soulevée dans une pétition en matière d'environnement. Tout résidant canadien, une organisation, une entreprise ou une municipalité peuvent présenter une pétition en matière d'environnement à la vérificatrice générale du Canada

et recevoir une réponse du ou des ministres fédéraux compétents. Les pétitions doivent porter sur une question environnementale ou de développement durable qui relève de la compétence du gouvernement fédéral. La pièce 8.1 fournit de plus amples renseignements sur le processus de pétition et le rôle de la commissaire à l'environnement et au développement durable, qui est chargée de coordonner le processus.

Pièce 8.1 **Le processus de pétition en matière d'environnement et le rôle de la commissaire à l'environnement et au développement durable**

Le processus de pétition en matière d'environnement a été créé en 1995 en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Il permet aux Canadiens de s'occuper personnellement des questions environnementales qui les intéressent. Le processus de pétition vise essentiellement le gouvernement fédéral.

La commissaire à l'environnement et au développement durable coordonne le processus de pétition au nom de la vérificatrice générale.

Enclenchement du processus	Le processus est enclenché lorsqu'un résidant du Canada présente une pétition par écrit à la vérificatrice générale du Canada. Les citoyens, les organismes, les municipalités ou les sociétés peuvent se prévaloir du processus.	
Traitement de la pétition	L'équipe de la commissaire chargée de l'examen des pétitions vérifie si la pétition est conforme aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*. La pétition doit être présentée par un résidant du Canada et traiter d'une question d'ordre environnemental dans le contexte du développement durable, et qui relève de la compétence d'un ministère ou d'un organisme fédéral assujetti au processus de pétition.	
	Si la pétition répond aux exigences législatives, l'équipe responsable des pétitions l'achemine au ministre compétent du ou des ministères ou organismes fédéraux concernés.	Si la pétition est rejetée, le pétitionnaire en est informé. Si la pétition est incomplète ou n'est pas clairement formulée, le pétitionnaire est prié de présenter une nouvelle pétition.
Réponse à une pétition	Sur réception d'une pétition, le ministre doit : • envoyer un accusé de réception au pétitionnaire et à la commissaire dans un délai de 15 jours suivant la réception de la pétition; • préparer une réponse détaillée et la faire parvenir au pétitionnaire et à la commissaire dans un délai de 120 jours suivant la réception de la pétition.	

Activités courantes liées aux pétitions

Suivi	Communication de l'information	Diffusion sur le Web	Vérification
La commissaire assure le suivi des accusés de réception et des réponses des ministres.	Dans le chapitre sur les pétitions, la commissaire informe la Chambre des communes du nombre de pétitions reçues, de leur objet et de l'état d'avancement de leur traitement. Elle l'informe aussi sur le respect par les ministères du délai prescrit par la *Loi*.	La commissaire affiche sur le Web les pétitions, les réponses et de l'information sommaire (www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais).	Les réponses aux pétitions sont examinées dans le cadre des vérifications des questions environnementales et de développement durable.

Objet du chapitre

8.5 Le présent chapitre a pour objet de faire rapport au Parlement et aux Canadiens sur l'utilisation du processus de pétition et sur le suivi des pétitions reçues entre le 1er juillet 2004 et le 30 juin 2005. Nous communiquons également les constatations des trois vérifications que nous avons réalisées à partir des réponses aux pétitions que nous avons choisies.

Trente-et-un ministères et organismes sont assujettis au processus de pétition en matière d'environnement

Affaires étrangères Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Agence canadienne de développement international
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada
Agence Parcs Canada
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agence du revenu du Canada
Agence de santé publique du Canada
Agence des services frontaliers du Canada
Agriculture et Agroalimentaire Canada
Anciens Combattants Canada
Centre canadien des armes à feu
Citoyenneté et Immigration Canada
Commerce international Canada
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat du
Défense nationale, ministère de la
Développement social Canada
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Environnement Canada
Finances Canada, ministère des
Industrie Canada
Justice Canada, ministère de la
Patrimoine canadien
Pêches et Océans Canada
Ressources humaines et Développement des compétences Canada
Ressources naturelles Canada
Santé Canada
Sécurité publique et Protection civile Canada
Transports Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Rapport annuel sur les pétitions reçues

Utilisation du processus de pétition

8.6 Cette année, nous avons reçu 37 pétitions. Les pétitions provenaient de presque toutes les régions du pays (voir la pièce 8.2) et, pour la première fois, nous avons reçu une pétition du Nunavut (pétition 131). Ce pétitionnaire soutient qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a omis d'établir au Nunavut le programme de surveillance générale exigé par l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. La plupart des pétitions continuent de provenir de simples citoyens canadiens, de petites organisations locales ou régionales et de coalitions locales. Au cours des deux dernières années, nous avons remarqué une augmentation du nombre de pétitions traitant de questions autochtones.

8.7 On trouvera à l'annexe A un aperçu des activités en matière de pétitions pour la période du rapport (du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005). L'annexe renferme les résumés de toutes les nouvelles pétitions que nous avons reçues depuis juillet 2004. Les pétitions et les réponses sont affichées dans notre Répertoire des pétitions, sur notre site Web (www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/français), après leur dépôt au Parlement.

Maintien de l'intégrité du processus

8.8 La commissaire a la responsabilité de faire le suivi des réponses des ministères et des organismes. Nous devons pour cela répondre aux questions suivantes :

- Les ministères répondent-ils aux pétitionnaires dans les délais prescrits?
- Les ministères répondent-ils consciencieusement et clairement aux questions posées et aux autres demandes formulées dans les pétitions?

Les pétitions proviennent de nombreuses régions du pays (pour la période du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005)

Pièce 8.2 Les pétitions proviennent de nombreuses régions du pays (pour la période du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005)

Pétition no	Objet
82D	Pétition de suivi sur le projet d'autoroute dans la vallée de Red Hill, à Hamilton, en Ontario
90B	Pétition de suivi sur les pratiques de pêche et la fragilité de l'habitat des poissons de mer
99B	Pétition de suivi sur les cygnes trompettes du lac Judson, en Colombie-Britannique
105B	Pétition de suivi sur l'évaluation environnementale fédérale d'un projet de construction d'une route régionale à St. Albert, en Alberta
109B	Pétition de suivi sur un site d'enfouissement fermé à Cramahé, en Ontario
118B	Pétition de suivi sur les effets environnementaux des barrages artificiels
122A	Construction domiciliaire près de Mission, en Colombie-Britannique
122B	Pétition de suivi sur le projet de construction d'un ensemble résidentiel près de Mission, en Colombie-Britannique
123	Aménagement d'un centre de villégiature près d'Invermere, en Colombie-Britannique
124	Application de la *Loi sur les pêches* dans la province de Québec
125	Réglementation fédérale des organismes génétiquement modifiés
126A	Insecticides fumigants et autres pesticides dans les conteneurs d'expédition
126B	Pétition de suivi sur les insecticides fumigants et autres pesticides dans les conteneurs d'expédition
127	Protection de l'habitat du poisson dans les zones riveraines et les cours d'eau de la Colombie-Britannique
128	Décontamination chimique à Elmira, en Ontario
129	Réévaluation fédérale du pesticide 2,4-D
130	Incitatifs favorisant la mise en œuvre des engagements du Canada découlant du Protocole de Kyoto
131	Surveillance de l'environnement au Nunavut
132	Pétition concernant les stations radars abandonnées du réseau Mid-Canada qui se trouvent en Ontario

Pétition no	Objet
133	Effets environnementaux cumulatifs de l'exploitation des ressources en Colombie-Britannique
134	La gestion durable de la pêche au hareng du Pacifique
135	Travaux d'enlèvement de gravier à grande échelle dans le fleuve Fraser, en Colombie-Britannique
136	Évaluations environnementales et permis pour les barrages artificiels
137	L'évaluation environnementale du canal de dérivation de la rivière Rouge
138	Évaluation environnementale stratégique de la chaussée dans le port de Rustico, sur l'Île-du-Prince-Édouard
139	La gestion des sous-traitants pour obtenir des services qui sont écologiques
140	Décontamination des mares de goudron et des fours à coke de Sydney
141	Processus d'approbation et d'homologation des pesticides
142	La biodiversité et les espèces en péril
143	Plans à long terme visant les stations de ski dans les parcs des montagnes Rocheuses au Canada
144	Règlements découlant de la *Loi sur les produits antiparasitaires*
145	Aménagement d'un parc commercial à Surrey, en Colombie-Britannique
146	Contamination liée aux armes à feu utilisées dans les salles de tir du gouvernement fédéral
147	Évaluation du régime fiscal afin de promouvoir des objectifs environnementaux
148	Protéger le saumon sauvage contre les maladies provenant des exploitations aquacoles
149	Décision de ne pas inscrire les populations de saumon rouge des lacs Cultus et Sakinaw sur la liste des espèces en péril en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*
150	Projet de liaison rapide desservant l'aéroport international de Vancouver

8.9 La plupart des ministères répondent à temps. Les ministères respectent habituellement les exigences de la *Loi sur le vérificateur général* et répondent aux pétitions dans le délai prescrit de 120 jours (voir la pièce 8.3). Il y a cependant des exceptions, notamment Santé Canada, qui a répondu en retard à trois pétitions sur sept cette année. L'année dernière nous avions signalé qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ne respectait pas le délai. Le Ministère a depuis répondu à toutes les pétitions qui étaient demeurées sans réponse l'année dernière et il a mis en place un protocole interne pour assurer une réponse rapide aux pétitions. Nous sommes heureux de constater que, cette année, Affaires indiennes et du Nord Canada a répondu à temps à toutes les pétitions.

Pièce 8.3 **Les ministères et les organismes respectent-ils leurs délais? (réponses reçues du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005)**

Ministères/organismes fédéraux	Nombre de pétitions	Pourcentage des réponses fournies à temps
Affaires étrangères Canada	2	0
Affaires indiennes et du Nord Canada	5	100
Agence Parcs Canada	2	50
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1	0
Agriculture et Agroalimentaire Canada	3	100
Commerce international Canada	1	100
Ministère de la Défense nationale	2	100
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	3	100
Environnement Canada	25	96
Ministère des Finances Canada	1	0
Industrie Canada	1	100
Ministère de la Justice Canada	2	100
Pêches et Océans Canada	30	83
Ressources naturelles Canada	4	75
Santé Canada	7	57
Transports Canada	9	89
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	3	100

8.10 Les ministères doivent traiter les demandes des pétitionnaires. Les ministères peuvent assurer l'efficience et l'efficacité du processus de pétition en donnant des réponses complètes et claires à toutes les questions soulevées par les pétitionnaires. Lorsque nous faisons le suivi des réponses aux pétitions, nous vérifions si elles traitent les préoccupations et demandes du pétitionnaire de façon claire, complète et compréhensible. La plupart des ministères avaient satisfait à ces exigences minimales; toutefois, dans certains cas, les ministères ne répondaient pas aux demandes ou bien elles y répondaient de manière imprécise et sans communiquer beaucoup d'information utile. Cette année, quelques pétitionnaires ont communiqué avec notre Bureau parce que les ministères n'avaient pas répondu de manière satisfaisante aux questions abordées dans leur pétition.

8.11 Ainsi, lorsque nous avons évalué la réponse de Pêches et Océans Canada à une pétition sur la protection de l'habitat du poisson en Colombie-Britannique (pétition 127), présentée par la West Coast Environmental Law, nous avons observé que le Ministère ne répondait pas explicitement à toutes les questions du pétitionnaire. Après en avoir discuté avec le Bureau et le pétitionnaire, le Ministère a accepté de revoir sa réponse et, le cas échéant, de fournir des renseignements supplémentaires au pétitionnaire.

8.12 Lorsque plusieurs ministères répondent séparément à une pétition, il n'est pas toujours évident que toutes les questions ont été traitées. Il serait utile qu'ils se consultent pour s'assurer que tous les problèmes et toutes les questions ont été traités adéquatement.

8.13 La réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Environnement Canada et de Santé Canada à la pétition 125, qui portait sur la réglementation des organismes génétiquement modifiés, constitue un bon exemple de réponse conjointe claire et succincte. Chaque ministère a repris dans la réponse tous les problèmes ou questions mentionnés dans la pétition et a répondu dans chaque cas. Les ministères ont indiqué clairement les cas où ils prennent d'autres mesures et les cas où ils n'en prendront pas.

8.14 Certains ministères donnent le nom d'une personne-ressource dans leurs réponses. Une telle mesure peut aider les pétitionnaires à faire, s'il y a lieu, un suivi plus rapide des dispositions qui ont été prises et faire en sorte qu'il ne soit pas nécessaire de soumettre une autre pétition sur le même sujet. Pêches et Océans Canada nous a dit qu'il a établi une procédure de suivi auprès des pétitionnaires concernant les mesures promises dans ses réponses.

8.15 Les demandes d'intervention ou d'information des pétitionnaires doivent être claires. Nous recevons souvent des pétitions dans lesquelles le pétitionnaire ne formule pas clairement sa demande ou le problème. Les ministères peuvent alors difficilement déterminer ce qu'il aimerait savoir ou les résultats qu'il désire obtenir. Pour obtenir les meilleurs résultats possibles, les pétitionnaires doivent s'exprimer clairement, fournir un contexte pertinent et veiller à présenter les faits rigoureusement.

8.16 Le Bureau examine les pétitions avant de les transmettre aux ministères afin de s'assurer qu'elles répondent à nos exigences et qu'elles sont claires et compréhensibles. Par ailleurs, lorsqu'une pétition satisfait aux exigences de base de notre *Loi*, mais qu'elle n'est ni claire ni compréhensible et que le pétitionnaire ne veut pas clarifier le contenu de sa pétition, nous la transmettons telle quelle. Les ministères ont indiqué qu'ils trouvent frustrant de devoir répondre à des pétitions difficiles à comprendre. Nous avons observé que, dans de tels cas, la réponse était vague et que les pétitionnaires avaient par la suite soumis des pétitions de suivi. Une telle situation peut être évitée si la première pétition est formulée clairement.

8.17 Cette année, nous avons constaté que les ministères avaient, dans leurs réponses, corrigé des renseignements contenus dans les pétitions. Il incombe aux pétitionnaires de vérifier les faits avant de soumettre une pétition à notre Bureau.

8.18 Le processus de pétition constitue pour les Canadiens un bon moyen d'attirer l'attention sur des secteurs préoccupants. Il leur donne le droit d'obtenir une réponse des ministres et des ministères fédéraux responsables. Pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus, les ministères et les pétitionnaires doivent faire leur part pour en préserver l'intégrité.

Vérifications des réponses aux pétitions

8.19 Dans les réponses qu'ils ont données au cours des années passées, les ministres fédéraux ont fait des déclarations ou ont promis de donner suite aux préoccupations environnementales des pétitionnaires. Faire rapport sur l'état d'avancement d'engagements choisis fait partie de notre rôle de surveillance. Cette année, nous avons fait le suivi des constatations de notre vérification de 2003 au sujet de la promesse faite par Santé Canada de revoir la recommandation pour la qualité de l'eau potable au Canada concernant le trichloroéthylène (TCE) (voir le chapitre 4, intitulé

« Les pétitions en matière d'environnement », dans notre Rapport de 2003). Les constatations de ce suivi sont incluses dans le présent Rapport, au chapitre 4, intitulé « La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales » (paragraphe 4.24).

8.20 Nous avons aussi effectué les trois vérifications suivantes qui sont fondées sur les réponses aux pétitions que nous avons choisies :

- Premièrement, nous avons vérifié si Ressources naturelles Canada a entrepris la révision des exigences liées à la couverture d'assurance de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* (pétitions 60A et 60B).
- Deuxièmement, nous avons vérifié si Environnement Canada a mis en place des lignes directrices sur l'approbation ou le rejet des recommandations visant à protéger les espèces en péril (pétition 61).
- Troisièmement, nous avons vérifié si les activités de promotion de la conformité et d'application de la loi d'Environnement Canada ont réduit les effets de l'élevage porcin sur l'environnement et si Agriculture et Agroalimentaire Canada sait à quel point les techniques d'atténuation et les pratiques de gestion bénéfiques qu'il soutient sont adoptées par les agriculteurs. Cette vérification découle des déclarations faites par les ministères et de leurs engagements en réponse aux préoccupations exprimées dans les pétitions 37 et 46.

8.21 Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos du chapitre**, à la fin du chapitre.

Assurance pour les exploitants d'installations nucléaires

Les exigences en matière d'assurance-accidents dans les installations nucléaires ne sont pas conformes aux normes internationales

8.22 La *Loi sur la responsabilité nucléaire* est entrée en vigueur en 1976. Elle vise à faire en sorte que des fonds soient disponibles pour indemniser les personnes ayant subi des blessures ou des dommages à la suite d'un accident survenu à une installation nucléaire. Ressources naturelles Canada est responsable de la politique fédérale liée à la responsabilité des dommages nucléaires et, en particulier, de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*.

Le saviez-vous?

Pourcentage des besoins en électricité du Canada satisfait par les réacteurs nucléaires en 2004 : 16 p. 100

8.23 La *Loi sur la responsabilité nucléaire* tient l'exploitant d'une installation nucléaire responsable de tout accident, même lorsqu'il a pu être causé par un tiers. La *Loi* limite toutefois à 75 millions de dollars la responsabilité d'un exploitant. Si, par exemple, un accident à une installation nucléaire située dans une région urbaine touchait un million de personnes et nécessitait une évacuation, chaque

personne recevrait seulement 75 $ d'indemnisation de l'assurance de l'exploitant. Si le montant des dommages attribuables à un accident dépassait 75 millions de dollars, il est entendu que le gouvernement fédéral et, par conséquent, le contribuable seraient responsables du montant supplémentaire.

Centrale nucléaire de Gentilly-2

Source : Hydro-Québec

8.24 En 2002 et en 2003, M. Siegfried Kleinau a soumis les pétitions 60A et 60B à notre Bureau. Dans ses pétitions, M. Kleinau a notamment affirmé que le montant de la couverture d'assurance requise en vertu de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* est insuffisant. Dans sa réponse de mars 2003, le ministre des Ressources naturelles a déclaré : « Je conviens qu'il est temps de modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire* afin de la mettre à jour et de la rendre conforme aux normes internationales. » [Traduction] L'objectif de notre vérification était de faire une mise à jour sur l'engagement du Ministre de réviser la *Loi*.

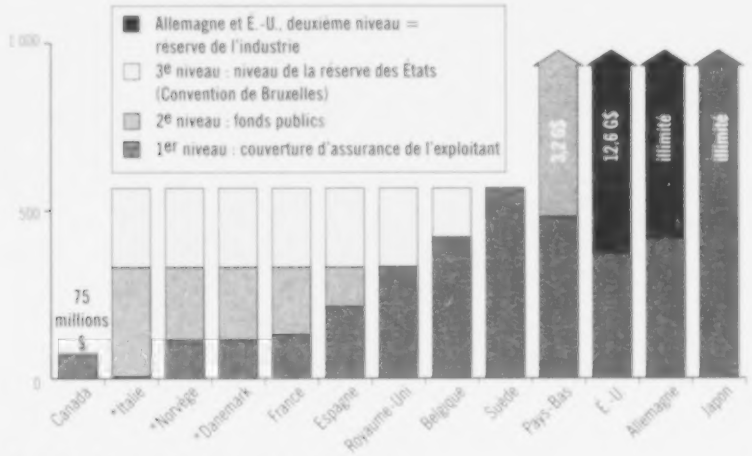
8.25 Les exigences canadiennes en matière d'assurance n'ont pas été modifiées ni corrigées en fonction de l'inflation depuis que la *Loi* est entrée en vigueur, il y a presque 30 ans. Si la *Loi* exigeait que le montant de la couverture soit indexé pour tenir compte des taux d'inflation, les exploitants canadiens d'installations nucléaires devraient maintenir en 2005 une couverture de 260 millions de dollars. Au Canada, la limite de responsabilité des exploitants d'installations nucléaires est inférieure à celle de 12 autres grands pays industrialisés ayant des installations nucléaires (voir la pièce 8.4). Ces pays ont prévu une combinaison d'une assurance de l'exploitant, de fonds publics ou d'une réserve de l'industrie, qui dépasse largement le montant d'assurance requis des exploitants canadiens.

8.26 En juin 2001, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a recommandé que le gouvernement prenne immédiatement des mesures pour modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire* et maintenir la couverture d'assurance obligatoire à au moins 600 millions de dollars afin qu'elle corresponde aux conventions internationales. Ressources naturelles Canada n'a pas réagi officiellement à cette recommandation.

8.27 Depuis 1976, année où la *Loi* est entrée en vigueur, plusieurs propositions de parlementaires, dont des projets de loi émanant de députés et des recommandations du Sénat, ont été mises de l'avant pour améliorer la *Loi*. Selon les représentants du Ministère, la longueur des consultations, le changement de personnel, d'autres priorités fédérales et une poursuite mettant en cause la légalité de la loi sont responsables du délai mis à réviser la *Loi*.

Pièce 8.4 **Au Canada, la limite de la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires est inférieure à celle de 12 autres pays ayant des installations nucléaires**

En millions de $ canadiens



* Ces pays n'utilisent que des réacteurs de recherche.

Source : Adaptation d'un document de Ressources naturelles Canada

8.28 La *Loi sur la responsabilité nucléaire* a presque 30 ans et les exigences de la responsabilité nucléaire canadienne ne sont pas conformes aux normes internationales. Ressources naturelles Canada a reconnu la nécessité de réviser la *Loi*, mais les représentants du Ministère ont été incapables d'établir un calendrier à cette fin.

8.29 Recommandation. Ressources naturelles Canada devrait entreprendre les travaux préparatoires de la révision de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* et soumettre au Ministre des propositions de politique d'ici la fin de 2005, conformément à son engagement de réviser la *Loi*.

Réponse de Ressources naturelles Canada. Ressources naturelles Canada est d'accord avec la recommandation. Ressources naturelles Canada entreprend un travail important sur la politique afin de s'assurer que les révisions requises à la *Loi sur la responsabilité nucléaire* sont abordées. Ressources naturelles Canada s'engage à compléter le travail sur l'élaboration des énoncés de politique pour les révisions à la *Loi* d'ici la fin de 2005. Le délai prévu pour effectuer les révisions sera établi par le gouvernement une fois le travail sur la politique effectué.

Lignes directrices pour l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril

Environnement Canada s'attend à ce que des lignes directrices soient en place en 2006

8.30 La *Loi sur les espèces en péril* a été adoptée en décembre 2002 et la plupart de ses dispositions sont entrées en vigueur en juin 2003. La *Loi* a pour objet de protéger les espèces présumées en péril qui se trouvent sur les terres fédérales ou qui relèvent de la compétence fédérale, de permettre leur rétablissement et de protéger leur habitat essentiel.

8.31 Lorsque des espèces sont inscrites sur la Liste des espèces sauvages en péril, il est interdit de tuer un individu de cette espèce, de lui nuire, de le harceler ou de le capturer. La *Loi* permet au gouvernement fédéral de protéger les espèces qui ne sont pas efficacement protégées par d'autres autorités. En janvier 2005, 306 espèces étaient désignées espèces en péril. Les espèces qui figurent sur la Liste sont protégées par divers mécanismes, dont des programmes de rétablissement, des plans d'action et des décrets d'urgence. La *Loi sur les espèces en péril* s'inscrit dans une stratégie fédérale en trois volets de protection des espèces en péril. L'Accord pour la protection des espèces en péril et le Programme d'intendance de l'habitat pour les espèces en péril font également partie de la stratégie.

8.32 La *Loi sur les espèces en péril* confie à un groupe de spécialistes — le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) — la responsabilité de communiquer à Environnement Canada l'information sur la situation biologique des espèces au Canada. Les évaluations du Comité ne prennent pas en compte les conséquences sociales ou économiques de l'inscription des espèces sur la Liste. L'évaluation de la situation biologique est fondée sur les meilleures connaissances scientifiques, communautaires et traditionnelles autochtones disponibles.

8.33 Environnement Canada est le ministère fédéral responsable d'administrer la *Loi sur les espèces en péril*. À ce titre, il doit, notamment, afficher de l'information dans le Registre public (www.registrelep.gc.ca). Environnement Canada doit consulter Pêches et Océans Canada et l'Agence Parcs Canada, si les espèces en question relèvent de leur compétence, avant de fournir des avis au gouverneur en conseil quant aux espèces à inscrire sur la Liste des espèces en péril (voir la pièce 8.5). La *Loi* encourage à prendre en compte les besoins socio-économiques des Canadiens tout en respectant les besoins écologiques des espèces vulnérables.

Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) — Comité qui évalue la situation des espèces sauvages au Canada pouvant être menacées d'extinction. Il est actuellement composé de 30 membres provenant des provinces et des territoires, des organismes fédéraux, des groupes autochtones et d'autres organisations.

Gouverneur en conseil — Titre renvoyant au gouverneur général qui, après avoir demandé l'avis et le consentement du Conseil privé, peut, sur la recommandation du ministre de l'Environnement, modifier la Liste des espèces sauvages en péril par l'ajout, la reclassification ou la radiation d'une espèce inscrite.

Pièce 8.5 **Processus d'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces en péril**

8.34 En novembre 2002, M^me^ Heather Mills et M^me^ Dorrie Wiwcharuk ont fait parvenir à notre Bureau une pétition dans laquelle elles demandaient de l'information sur les critères appliqués pour l'inscription des espèces sur la Liste des espèces sauvages en péril. Le ministre de l'Environnement a répondu que le gouvernement fédéral était à élaborer des lignes directrices pour les rares cas où il peut décider de ne pas suivre la recommandation du COSEPAC d'ajouter une espèce sur la Liste en vertu de la *Loi*; cependant, il n'a pas donné d'échéancier pour la mise au point des nouvelles lignes directrices.

8.35 Depuis l'automne 2003, Environnement Canada, avec la participation de l'Agence Parcs Canada, de Pêches et Océans Canada et d'autres parties intéressées, rédige des lignes directrices pour l'inscription des espèces que le COSEPAC considère en péril. Ces lignes directrices constitueront un ensemble de critères de prise de décision que les ministres devraient prendre en considération lorsqu'ils recommandent au gouverneur en conseil l'inscription d'une espèce sur la Liste des espèces sauvages en péril. Elles visent à accroître la transparence du processus aux yeux des Canadiens et à uniformiser

les avis sur l'inscription d'une espèce à la suite d'une recommandation du COSEPAC.

Le chevêche des terriers est une espèce en péril.

Source : ©Christian Artuso

8.36 Environnement Canada a présenté une ébauche de lignes directrices au Comité consultatif sur les espèces en péril en novembre 2004 afin qu'il l'examine et fasse des observations. Le Ministère nous a dit qu'il sera plutôt difficile d'obtenir un consensus des diverses parties intéressées. Il a indiqué que les lignes directrices seront terminées en 2006.

8.37 En l'absence de ces lignes directrices, les premières décisions concernant l'inscription d'espèces sur la Liste, conformément à la *Loi sur les espèces en péril*, ont été prises en octobre 2004. Le COSEPAC a alors recommandé que 79 espèces soient inscrites, et le ministre de l'Environnement, de son côté, lui a recommandé de faire une évaluation plus approfondie d'une espèce de poisson figurant parmi ces 79 espèces. Le Ministre a aussi recommandé que le saumon sockeye des lacs Cultus et Sakinaw ne soit pas ajouté à la Liste des espèces sauvages en péril en raison des coûts sociaux et économiques dont l'ampleur serait inacceptable et aussi de la difficulté de différencier les membres de ces deux populations de toutes les populations de saumon sockeye.

8.38 Le ministre de l'Environnement a donc recommandé au gouverneur en conseil que 76 des 79 espèces recensées par le COSEPAC soient ajoutées à la Liste des espèces sauvages en péril. En janvier 2005, le gouverneur en conseil a inscrit sur la Liste 73 des espèces recommandées par le Ministre, mais il n'a pas inscrit l'ours blanc, la population du Nord-Ouest de l'ours grizzli et la population de l'Ouest du carcajou afin de tenir d'autres consultations.

8.39 En mai 2005, le ministre de l'Environnement a recommandé que 43 espèces additionnelles soient ajoutées à la Liste des espèces sauvages en péril. Il n'a pas recommandé l'ajout du bison des plaines en raison de conséquences économiques possibles. Au moment de notre vérification, le gouverneur en conseil n'avait pas encore pris de décision finale quant à l'inscription de ces espèces.

8.40 En 2006, Environnement Canada compte mettre en œuvre des lignes directrices finales pour traiter les cas où le Ministre ne suit pas la recommandation du COSEPAC d'ajouter une espèce à la Liste des espèces sauvages en péril. En attendant, des décisions concernant l'inscription d'espèces sur la Liste sont prises. Toutefois, tant que ces lignes directrices ne seront pas approuvées, Environnement Canada ne peut garantir que les décisions d'ajouter ou de ne pas ajouter des espèces sur la Liste sont transparentes ou uniformes.

Répercussions de l'élevage porcin

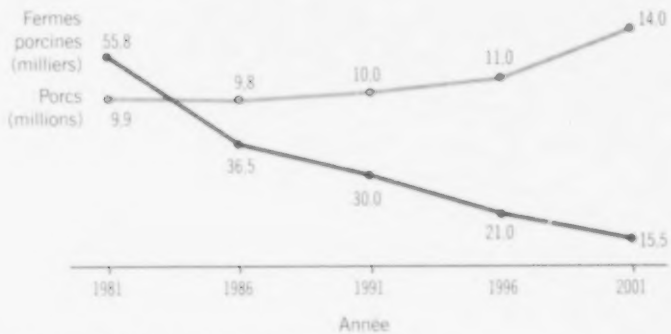
Croissance accrue de l'élevage porcin

En 1995, le gouvernement fédéral a éliminé le tarif du Nid-de-Corbeau, une subvention au transport qui aidait les fermiers à acheminer leur grain au port le plus près. Cette décision a forcé de nombreux fermiers des Prairies à trouver d'autres utilisations du grain; beaucoup s'en servent maintenant pour nourrir leurs porcs. C'est l'un des facteurs qui ont contribué à la croissance de l'industrie porcine des dernières années.

8.41 L'élevage des porcs est une activité agricole importante au Canada. Selon Statistique Canada, en 2004, la vente de porcs a rapporté 4,3 milliards de dollars aux agriculteurs canadiens. Ce chiffre représente 12 p. 100 des ventes totales de produits agricoles canadiens pour cette année. Agriculture et Agroalimentaire Canada rapporte qu'en 2004, le Canada était le cinquième producteur et le troisième exportateur de porc dans le monde. Selon Statistique Canada, le Canada exporte plus de la moitié des porcs qu'il produit, surtout aux États-Unis et au Japon.

8.42 Selon des inventaires préparés par Statistique Canada en 2005, l'industrie porcine du Canada a progressé de presque 50 p. 100 depuis 1981. La production de porcs marque une évolution de « la ferme à l'usine » — il y a eu en effet une baisse du nombre de fermes porcines et une hausse du nombre de porcs sur les fermes (voir la pièce 8.6). En 1991, la ferme porcine moyenne comptait 345 animaux; en 2001, ce nombre est passé à environ 900. Certaines fermes porcines au Canada ont déclaré jusqu'à 10 000 porcs.

Pièce 8.6 **Le nombre de porcs a augmenté alors que le nombre de fermes porcines a diminué**



Source : Adaptation d'un document de Statistique Canada

8.43 Le Québec, l'Ontario et le Manitoba viennent en tête de la production porcine au Canada. En 2001, plus de la moitié de tous les porcs au Canada étaient produits au Québec et en Ontario. Entre 1991 et 2001, le nombre de porcs produits au Manitoba a augmenté de 97 p. 100 (voir la pièce 8.7).

8.44 Selon Agriculture et Agroalimentaire Canada, un porc produit en moyenne environ une tonne de lisier par année. Le lisier de porc contient des nutriments qui favorisent les cultures agricoles et qui enrichissent le sol lorsqu'il est bien épandu. Par contre, certaines

exploitations porcines n'ont pas suffisamment de terres où épandre le lisier produit par leurs porcs ou encore sont situées loin des régions où l'on pratique de grandes cultures. Lorsque le lisier n'est pas entreposé ou éliminé de manière adéquate, il peut contaminer l'eau, le sol et l'air. Les répercussions éventuelles comprennent ce qui suit :

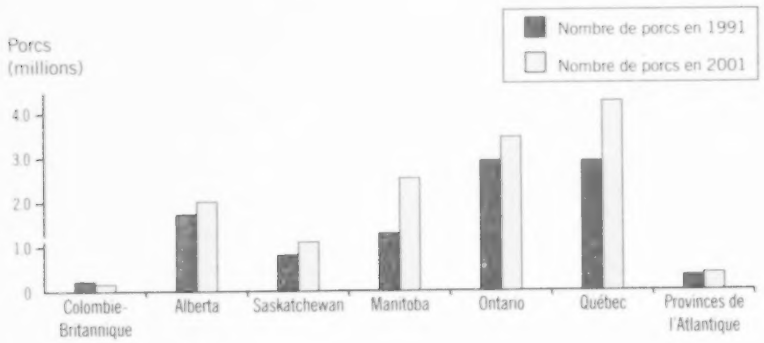
- La contamination de cours d'eau par la bactérie *E. coli*, le parasite Giardia et d'autres bactéries peut rendre l'eau impropre à la consommation humaine.
- Un excédent d'éléments nutritifs, comme l'azote et le phosphore dans les plans d'eaux, peut causer une croissance excessive d'algues, l'eutrophisation et la mort des poissons.
- Des concentrations élevées de nutriments et l'accumulation de métaux lourds dans le sol peuvent s'avérer toxiques pour les cultures.
- Les installations d'entreposage du lisier et l'épandage dans les champs peuvent dégager des odeurs.

Eutrophisation — Processus qui résulte du rejet de trop grandes quantités de nutriments (azote et phosphore) dans un plan d'eau. Ces nutriments favorisent la croissance d'algues et d'autres espèces qui réduisent la concentration d'oxygène disponible dans l'eau, ce qui peut provoquer la mort des poissons et d'autres formes de vie aquatique.

La possibilité de répercussions négatives sur la santé humaine et l'environnement s'accroît à mesure qu'augmente la concentration d'élevages intensifs de porc.

8.45 Les scientifiques canadiens ne savent pas encore avec certitude quels sont les effets du lisier de porc sur la qualité de l'eau et la santé humaine. En mai 2002, le Québec a réagi à la croissance de l'industrie de l'exploitation porcine et aux préoccupations des citoyens en décrétant un moratoire sur l'expansion des fermes porcines existantes

Pièce 8.7 **Nombre de porcs par province**



Source : Statistique Canada

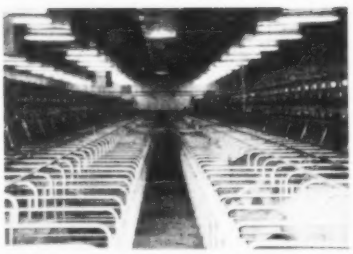
et la création de fermes porcines. Des recherches sont en cours au lac Huron et au lac Winnipeg pour déterminer si l'eutrophisation et la contamination bactérienne observées ont un lien avec la proximité d'activités agricoles intensives.

8.46 La gouvernance des exploitations porcines est une responsabilité partagée. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont des règlements et des initiatives à l'égard des activités agricoles et de l'environnement. Au niveau fédéral, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada mettent l'accent sur la recherche et le développement afin de réduire les effets sur l'environnement de l'agriculture en général de même que sur l'observation et l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution. Les activités provinciales comprennent, sans s'y limiter, l'octroi des permis et des licences, l'application des lois et des règlements sur l'élevage de porcs, et l'établissement de la distance de protection par rapport aux puits et de restrictions relatives à l'épandage du lisier. Les administrations locales régissent les permis de construction et l'application des dispositions du zonage.

8.47 Depuis 2002, la commissaire à l'environnement et au développement durable a reçu trois pétitions en matière d'environnement de Canadiens qui craignent les effets potentiels des exploitations porcines sur l'environnement et leurs collectivités (pétitions 37, 39 et 46). À partir des déclarations faites dans les réponses aux pétitions 37 et 46, nous avons vérifié les mesures prises par Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada pour réduire les effets de l'élevage porcin sur l'environnement.

Environnement Canada ne peut pas encore démontrer l'efficacité de ses mesures en matière de promotion de la conformité et d'application de la loi dans l'élevage porcin

8.48 La *Loi sur les pêches* interdit le dépôt direct ou indirect de substances nocives dans l'eau où vivent des poissons. C'est le principal texte réglementaire fédéral sur les mécanismes d'application de la loi liés à l'élevage porcin. Environnement Canada administre et applique les dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Au cours des trois dernières années, le Ministère a donné la priorité à l'application de ces dispositions. Dans son analyse de rentabilisation de 1999, il a signalé que l'agriculture posait un risque pour l'environnement et c'est pourquoi il a fait de l'application de la *Loi sur les pêches* une priorité. Le Ministère a aussi affirmé que les mesures d'application de la *Loi* pour ce secteur cibleraient les grands parcs d'engraissement.



Une porcherie

Source : Prairie Swine Centre

8.49 Nous avons examiné les mesures prises par Environnement Canada pour appliquer la loi dans les fermes porcines en tenant compte de l'expansion de l'industrie, des effets potentiels sur l'environnement, des priorités du Ministère en matière d'application de la *Loi sur les pêches* et des réponses du Ministre aux pétitions 37 et 46. Notre vérification nous a permis de constater que ce sont habituellement les provinces qui reçoivent les plaintes concernant les fermes porcines et qui y donnent suite. L'Alberta, l'Ontario et la Saskatchewan ont conclu des accords avec le gouvernement fédéral pour appliquer, en coopération avec lui, les dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. Les provinces peuvent aussi utiliser leurs propres lois environnementales pour réglementer les fermes porcines. Ainsi, d'avril 2004 à février 2005, la province de l'Ontario a reçu 62 plaintes liées à l'élevage porcin concernant des déversements de fumier, des odeurs nauséabondes et des pratiques d'épandage inappropriées. Trois producteurs de porcs ont été reconnus coupables par la province d'avoir rejeté du lisier dans l'environnement.

8.50 Les mesures prises par Environnement Canada pour appliquer la loi dans les fermes porcines sont surtout réactives. Le Ministère ne fait enquête sur les infractions à la *Loi sur les pêches* que lorsqu'il reçoit une plainte. Selon la base de données sur l'application de la loi d'Environnement Canada, quelque 7 600 plaintes ont été déposées un peu partout au Canada en vertu de la *Loi sur les pêches* entre 2000 et 2004; de ce nombre, 37 étaient liées à l'élevage porcin. Des représentants du Ministère nous ont dit qu'une enquête avait été menée dans tous les cas, et Environnement Canada avait poursuivi une exploitation pour avoir contrevenu à la *Loi sur les pêches*.

8.51 La promotion de la conformité est une priorité pour Environnement Canada. Même s'il joue un rôle restreint dans l'application de la loi dans le secteur des fermes porcines, le Ministère joue un rôle important dans la promotion de la conformité aux dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. En 2003, Environnement Canada a créé la Direction de l'assurance de la conformité. Cette dernière a comme objectifs d'améliorer la planification des mesures relatives à la promotion de la conformité et à l'application de la loi de même que l'efficacité de l'analyse de la conformité et des rapports à ce sujet. Elle doit fixer les priorités et favoriser l'établissement de liens entre l'application de la loi et la promotion de la conformité. Le Ministère fait la promotion de la conformité en préparant et en diffusant des lignes directrices et des politiques, en consultant les associations industrielles et les groupes

Promotion de la conformité — Mesures prises par le gouvernement, y compris les programmes d'éducation et l'assistance technique, pour encourager l'observation volontaire de la loi.

de travail ainsi qu'en préparant et en présentant du matériel pédagogique et des documents de formation.

8.52 Dans la réponse qu'il a donnée à la pétition 37 en 2002, Environnement Canada a affirmé qu'il augmentera probablement la promotion de la conformité et l'application de la loi dans le bassin hydrologique du lac Huron en raison de la forte concentration d'élevages intensifs qu'on y retrouve. Il s'est aussi engagé à recueillir des données sur les bassins hydrologiques les plus touchés par l'exploitation agricole. À notre avis, le Ministère pourra de la sorte mieux affecter une partie de ses ressources aux secteurs prioritaires.

8.53 Le Ministère a rempli sa promesse en ce qui concerne la région de l'Ontario. En effet, il a mené plus d'activités de promotion de la conformité et d'application de la loi dans la région du lac Huron. Cela dit, nous avons constaté que le Ministère ne recueille pas de données à l'échelle nationale en vue de diriger les ressources vers les secteurs prioritaires.

8.54 Les activités de promotion de la conformité d'Environnement Canada ont donné des résultats variables. Les représentants d'Environnement Canada nous ont dit que la promotion de la conformité peut être plus efficiente que l'application de la loi. Mais les mesures qu'a prises le Ministère pour accroître la conformité des agriculteurs aux dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* ont toutefois donné des résultats variables. En 2004, une étude effectuée à un bassin hydrologique par le bureau de l'Ontario du Ministère a révélé que les activités de promotion de la conformité n'avaient pas entraîné de nouvelles mesures importantes de la part des agriculteurs et qu'elles n'avaient pas non plus amélioré leurs pratiques.

8.55 Environnement Canada s'efforce d'évaluer et d'améliorer l'efficacité de ses activités de promotion de la conformité. En ce moment, le Ministère élabore des indicateurs qui l'aideront à déterminer si ses mesures portent des fruits. Par exemple, une étude pilote menée dans un bassin hydrologique de la région de l'Ontario sur l'accès des bovins à l'eau a montré que les activités de promotion de la conformité et d'application de la loi sont responsables d'une hausse de 20 p. 100 du taux de conformité dans la région à l'étude. De plus, le Ministère a entrepris les étapes préliminaires de conception d'une base de données qu'il utilisera pour repérer et surveiller ses activités de promotion de la conformité comme il le fait actuellement pour ses activités d'application de la loi. Néanmoins, le Ministère n'a pas pu donner de date pour la mise en œuvre de la base de données ou des indicateurs.

8.56 Environnement Canada ne fait pas le suivi des sommes qu'il consacre à l'application des dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. En 1998, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a recommandé qu'Environnement Canada tienne des dossiers complets sur les budgets et les dépenses liés à l'application de la loi. Le Ministère a accepté et, au cours des trois dernières années, il a fait de l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* une priorité. Nous avons donc été étonnés d'apprendre que le Ministère ne code pas ses activités d'application par loi ou par règlement et qu'il ne pourrait pas nous dire combien il dépense pour faire appliquer les dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*. En 2005, le Ministère a reçu 46 millions de dollars en nouveaux fonds pour améliorer son programme de conformité et d'application des lois dont il est responsable, y compris la *Loi sur les pêches*. Nous sommes d'avis que la surveillance des résultats et le suivi des sommes dépensées pour l'application des dispositions relatives à la prévention de la pollution permettraient au Ministère de mieux affecter ses ressources.

8.57 Environnement Canada ne connaît pas toutes les collectivités régies par la loi. Environnement Canada a établi un plan d'une durée de dix ans pour recueillir des renseignements sur les collectivités qui devraient être régies par les dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches* et par la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Or, trois ans après la mise en œuvre de ce plan, le Ministère ne dispose pas encore de toute l'information dont il a besoin pour garantir que ses activités de promotion de la conformité et d'application de la loi ciblent ceux qui risquent le plus d'enfreindre les lois environnementales qu'il est chargé de faire observer.

8.58 Recommandation. Pour assurer l'efficacité de ses mesures de promotion de la conformité et d'application de la loi dans le secteur de la production porcine, Environnement Canada devrait :

- déterminer la collectivité réglementée,
- recueillir des données à l'échelle nationale pour affecter les ressources ou établir des priorités pour celles-ci,
- surveiller les résultats de ses mesures,
- tenir des dossiers complets sur les budgets et les dépenses.

Réponse d'Environnement Canada. Environnement Canada appuie la recommandation. Il faut toutefois noter que les activités recommandées, bien que visant spécifiquement l'élevage porcin,

sont pertinentes à tous les dossiers environnementaux pour lesquels Environnement Canada assume des responsabilités en matière de conformité et d'application de la loi. Le Ministère utilise des mécanismes d'établissement des priorités pour ses activités de promotion de la conformité et d'application de la loi sous la *Loi sur les pêches* et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Ces mécanismes permettent de considérer et de prioriser tous les enjeux, y compris l'élevage porcin.

La liste de toutes les exploitations canadiennes d'élevage porcin sera dressée au cours de l'exercice 2006-2007, de concert avec Agriculture et Agroalimentaire Canada et les provinces. Cette mesure aidera Environnement Canada à déterminer les bassins hydrologiques qui sont les plus vulnérables aux pratiques agricoles à l'échelle du Canada. Ainsi, les activités de promotion de la conformité et d'application de la loi relatives à l'élevage porcin seront plus facilement axées sur les priorités les plus urgentes. L'établissement de l'ordre des priorités devra tenir compte des mesures prises par les provinces et les autres intervenants afin de réduire les impacts environnementaux des opérations d'élevage porcin. Par exemple, plusieurs provinces ont récemment élaboré des règlements concernant la gestion des éléments nutritifs, qui sont aussi appuyés par diverses mesures volontaires en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture.

Afin d'améliorer la surveillance des résultats des mesures qu'il prend, Environnement Canada continuera à exercer un suivi de ses activités de promotion de la conformité et d'application de la loi. Le Ministère continuera aussi à élaborer une base de données qui pourrait être utilisée à l'échelle nationale.

L'approche stratégique adoptée par Agriculture et Agroalimentaire Canada pour réduire les répercussions de l'élevage porcin sur l'environnement manque de précision

8.59 En 1998, l'industrie porcine a demandé à Agriculture et Agroalimentaire Canada de réexaminer son rôle et d'élaborer avec l'industrie et les provinces une approche plus complète et coordonnée à l'égard des questions environnementales qui touchent l'élevage porcin. Des représentants du Ministère et de l'industrie porcine ont examiné les enjeux environnementaux et ils ont recommandé l'adoption d'une approche stratégique pour établir les priorités dans les domaines de la recherche, du développement de la technologie et de sa diffusion.

8.60 En outre, en 1998, Agriculture et Agroalimentaire Canada a annoncé qu'il dépenserait deux millions de dollars pour l'élaboration d'une stratégie de gestion de l'environnement pour le secteur porcin.

Cette stratégie avait pour but de concevoir, au plus tard en 2001, une approche nationale pour trouver des solutions efficaces et abordables aux problèmes environnementaux de l'élevage porcin. Au cours de la vérification, le Ministère nous a informés qu'il concentrait ses efforts sur la recherche, le développement technologique et les communications, mais qu'il n'avait pas élaboré de stratégie de gestion de l'environnement pour le secteur porcin.

8.61 Dans notre Rapport de 2001 (voir le chapitre 1 intitulé « Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent »), nous avions affirmé que l'adoption d'une approche stratégique pour contrer les effets de l'élevage porcin sur l'environnement était des plus importantes. Nous avions conclu qu'il n'était pas certain que les efforts déployés par Agriculture et Agroalimentaire Canada aboutiraient aux mesures stratégiques mieux coordonnées nécessaires pour aider les fermiers.

Cadre stratégique pour l'agriculture — Approuvé en 2001, le Cadre vise à aider l'industrie agricole canadienne à tirer parti des nouvelles possibilités en protégeant et en améliorant le système de salubrité et de qualité des aliments grâce à la science et à des pratiques environnementales saines. Le Cadre comporte cinq éléments, soit la salubrité et la qualité des aliments, l'environnement, la science et l'innovation, le renouveau et la gestion des risques de l'entreprise.

8.62 En 2001, le Ministère a, par le Cadre stratégique pour l'agriculture, remplacé son approche sectorielle par une approche axée sur les problèmes. La composante environnementale du Cadre est centrée sur l'atteinte des objectifs relatifs à l'air, à l'eau, au sol et à la biodiversité. La liste des programmes qui s'attaquent aux effets de l'élevage porcin sur l'environnement, y compris ceux qui découlent du Cadre, se trouve à la page 26 sous « Programmes et initiatives visant l'élevage porcin ». Les représentants du Ministère nous ont dit que la Table ronde sur la chaîne de valeur du porc est maintenant responsable d'élaborer une vision stratégique globale pour le secteur porcin, comme l'a exigé l'industrie. Datée de mai 2005, la stratégie de la Table ronde pour l'industrie canadienne du porc souligne que les questions environnementales représentent un problème de taille et qu'il y aurait lieu d'intervenir pour améliorer la durabilité du secteur porcin. Nous avons cependant constaté qu'une seule des 57 mesures mentionnées par la Table ronde touche les questions environnementales.

8.63 Compte tenu des observations formulées à la suite de vérifications antérieures et des engagements pris par Agriculture et Agroalimentaire Canada depuis 1998, nous nous attendions à ce que le Ministère se soit doté d'une stratégie de gestion de l'environnement pour le secteur porcin. Selon nous, il n'est toujours pas évident que le Ministère dispose d'une approche stratégique globale pour aider les fermiers à réduire les effets sur l'environnement des exploitations porcines et à assurer la durabilité de l'industrie porcine.

8.64 Agriculture et Agroalimentaire Canada dirige des programmes de réduction des effets de l'élevage porcin sur l'environnement. Agriculture et Agroalimentaire Canada a fait des progrès en ce qui concerne la collecte de données de référence et il a dirigé de nombreux programmes et initiatives ayant comme objectif de régler les questions environnementales issues de la production porcine au Canada. En 2002, le Ministère a établi un partenariat avec Statistique Canada pour la tenue d'une enquête sur la gestion agroenvironnementale. Il a fait enquête auprès de quelque 16 000 fermes, dont des fermes porcines, afin de recueillir de l'information de base. Le Ministère prévoit effectuer une enquête de

Programmes et initiatives visant l'élevage porcin — Agriculture et Agroalimentaire Canada

Stratégie de gestion de l'environnement pour le secteur porcin. Élaborer une stratégie nationale pour trouver des solutions efficaces et abordables aux questions environnementales de l'industrie. (1998-2001)

Initiative environnementale dans le secteur de l'élevage. Promouvoir les technologies et les pratiques de gestion bénéfiques, communiquer les résultats aux éleveurs de bétail et concevoir un système de certification nationale de gestion environnementale pour l'industrie porcine. (2000-2005)

Systèmes de gestion environnementale pour les exploitations porcines (CSA 2771). Concevoir un système national de gestion environnementale pour l'industrie porcine par l'intermédiaire de l'Association canadienne de normalisation. (2000-2004)

Programme national d'analyse et de rapport en matière de santé agroenvironnementale. Mettre à jour et améliorer la série actuelle de 14 indicateurs agroenvironnementaux et élaborer 12 nouveaux indicateurs pour combler les lacunes actuelles. Concevoir et améliorer les outils et la capacité analytique afin d'intégrer les indicateurs environnementaux à l'information économique et de mieux orienter l'élaboration et l'évaluation des politiques. (2003 – permanent)

Enquête sur la gestion agroenvironnementale. Déterminer la gamme de pratiques agricoles au Canada. Environ 16 000 fermes, y compris des fermes porcines, ont été sondées pour recueillir des données de base. Une enquête conjointe de Statistique Canada et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada a été menée en 2002; une enquête de suivi est prévue en 2007.

Plans de ferme agroenvironnementale. Encourager les producteurs à élaborer des plans de ferme agroenvironnementale, à adopter des pratiques de gestion bénéfiques et à évaluer continuellement leur performance environnementale. Les producteurs dont les plans ont été approuvés sont admissibles à l'aide financière prévue par le Programme national de gérance agroenvironnementale pour la mise en oeuvre des pratiques de gestion bénéfiques. (2003-2008)

Programme national de gérance agroenvironnementale. Fournir un soutien financier aux groupes de producteurs ou aux organisations communautaires pour des projets associés aux pratiques de gestion bénéfiques. Seuls les producteurs qui ont un plan approuvé de ferme agroenvironnementale sont admissibles au financement. (2003-2008)

Lacunes en matière d'information sur la qualité de l'eau et les nutriments. Mener des recherches pour accélérer la mise au point de pratiques de gestion bénéfiques afin de réduire au minimum les effets nocifs de l'agriculture sur la qualité de l'eau. (2003-2008)

Initiative sur les normes agroenvironnementales nationales. Élaborer des normes de performance agroenvironnementale nationales pour le secteur agricole. (2003-2008)

Programme d'Évaluation des technologies environnementales pour l'agriculture. Évaluer les technologies environnementales novatrices pour la production agricole et diffuser l'information sur les technologies environnementales. (2004)

Service national d'information sur les terres et les eaux (SNITE). Fournir des services d'information sur les terres et l'eau et des services de soutien en donnant accès aux compétences techniques et à l'information géographique favorisant ainsi l'amélioration du processus décisionnel. Le SNITE mettra à profit l'expertise et les connaissances, les outils et l'information nécessaires pour prendre des décisions environnementales responsables en matière de gestion des terres. (2004-2008)

Programme scientifique national de santé environnementale. Effectuer des recherches en vue de développer les connaissances et les technologies visant à réduire au minimum les effets de la production agricole sur l'environnement. (Dans le cadre d'activités scientifiques essentielles en cours d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.)

suivi en 2007. Il utilisera cette information pour mesurer les répercussions de l'agriculture sur l'environnement, par l'intermédiaire du Programme national d'analyse et de rapport en matière de santé agroenvironnementale (PNARSA).

Indicateurs agroenvironnementaux

Pour répondre aux besoins d'information et évaluer les effets des politiques agricoles sur l'environnement, Agriculture et Agroalimentaire Canada met au point des indicateurs à fondement scientifique. Selon l'indicateur de risque de contamination de l'eau par l'azote, entre 1981 et 2001, les concentrations d'azote totales dans les plans d'eau au Canada marquaient une hausse de 24 p. 100.

8.65 Agriculture et Agroalimentaire Canada a commencé à surveiller les effets de l'agriculture sur l'environnement à l'aide du PNARSA et du Programme d'enquête sur la gestion agroenvironnementale. Nous nous attendions à ce que le Ministère surveille aussi les résultats de ses programmes afin de mieux affecter ses ressources. Ce n'est cependant pas toujours le cas et, en conséquence, il ne sait pas si ses programmes produisent les résultats attendus.

8.66 Ainsi, en 2000, Agriculture et Agroalimentaire Canada a annoncé l'octroi de 2,3 millions de dollars à l'Initiative environnementale dans le secteur de l'élevage afin d'aider l'industrie à prendre en charge les préoccupations écologiques. L'initiative s'est terminée par un symposium au cours duquel on a dévoilé les résultats de la recherche. Il est à noter, cependant, que le Ministère n'a pas fait de suivi pour vérifier si les objectifs du programme avaient été atteints, dont la mise sur pied de projets pilotes ou le transfert de technologies.

8.67 Agriculture et Agroalimentaire Canada a aussi annoncé qu'il allouerait une somme de 300 000 $ pour l'élaboration d'une norme destinée à promouvoir une gestion environnementale responsable des élevages de porcs au Canada. L'Association canadienne de normalisation a publié la norme en mars 2004. Lors de notre vérification, cependant, le Ministère n'était pas en mesure de fournir de plans de surveillance ou d'évaluation de l'application de la norme pour établir si elle avait eu un effet au niveau des fermes. Les représentants du Ministère ont indiqué qu'une proposition voulant que la norme soit appliquée à titre d'essai a été approuvée en principe le 16 mai 2005.

Agriculture et Agroalimentaire Canada ne communique pas ou ne surveille pas efficacement ses pratiques de gestion bénéfiques

Pratique de gestion bénéfique — Pratique de production ou de gestion agricole qui contribue à atténuer les risques pour l'environnement ou à faire en sorte que l'agriculture procure des avantages environnementaux.

8.68 Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada mettent au point et financent également des techniques d'atténuation des effets et des pratiques de gestion bénéfiques à l'intention de l'élevage porcin. Nous avons examiné les activités de recherche de l'Institut national de recherche sur les eaux d'Environnement Canada, mais notre vérification était surtout axée sur les programmes conçus à Agriculture et Agroalimentaire Canada

parce que ces programmes sont conçus pour donner des résultats au niveau des fermes. La pièce 8.8 donne un exemple de pratique de gestion bénéfique conçue par Agriculture et Agroalimentaire Canada.

8.69 Environnement Canada effectue des recherches liées à l'élevage porcin en grande partie par l'intermédiaire de son Institut national de recherche sur les eaux. Jusqu'ici, les effets du lisier sur la qualité de l'eau ont été le point de mire des activités de recherche; celles-ci sont menées par divers intervenants, dont Agriculture et Agroalimentaire Canada. Environnement Canada se préoccupe de cerner des nouvelles questions importantes, et notamment de faire enquête sur la cause des fermetures de plages au lac Huron. En fait, les scientifiques ont indiqué qu'il existe encore des lacunes dans l'information sur les effets de l'élevage porcin sur l'environnement et que les pratiques de gestion bénéfiques dans ce secteur doivent être perfectionnées.

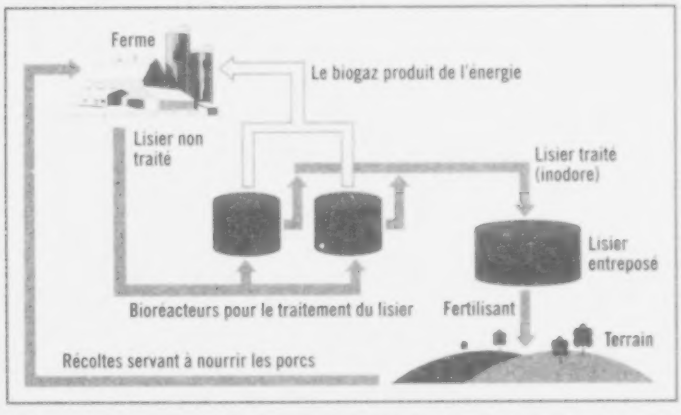
8.70 **Les progrès sont lents.** Agriculture et Agroalimentaire Canada veut communiquer des pratiques de gestion bénéfiques aux producteurs de porcs au moyen de son Initiative nationale de

Pièce 8.8 **Un exemple de pratique de gestion bénéfique mise au point par Agriculture et Agroalimentaire Canada pour traiter le lisier de porc**

Agriculture et Agroalimentaire Canada a développé une technique de traitement pour le lisier de porc qui :

- produirait du fertilisant de haute qualité;
- réduirait les problèmes d'odeurs;
- éliminerait les microorganismes pathogènes;
- produirait de la chaleur et de l'électricité;
- réduirait les émissions des gaz à effet de serre associés au lisier.

La technique est pratiquée sur plusieurs fermes porcines par Bio-Terre Systems Ltd.



Pour obtenir de plus amples renseignements, consultez le site http://www.qc.ec.gc.ca

planification de ferme agroenvironnementale et de son Programme national de gérance agroenvironnementale. Le Ministère nous a informés que cela peut prendre jusqu'à dix ans pour concevoir et mettre en place de telles pratiques dans les fermes. Il a fourni une liste de dix catégories de pratiques de gestion bénéfiques pour le secteur porcin qui ont été conçues avec des parties intéressées. La mise en œuvre du Programme national de gérance agroenvironnementale, qui fournit du financement aux agriculteurs pour la mise en application de pratiques de gestion bénéfiques, repose sur l'établissement volontaire d'un plan de ferme agroenvironnementale par les agriculteurs. Le Ministère prévoit qu'environ 66 530 plans de ferme agroenvironnementale seront élaborés ou mis à jour d'ici 2008. Pour l'instant, environ 25 p. 100 de ces plans ont été examinés et approuvés aux termes du Cadre stratégique pour l'agriculture; ceux qui ont été préparés avant la création du cadre sont soumis à un examen avant d'être approuvés. Selon l'information que nous avons obtenue du Ministère, si les plans de fermes agroenvironnementales accusent du retard, cela pourra entraîner des retards dans d'autres programmes, dont le Programme national de gérance agroenvironnementale.

Ferme de recherche Elstow

Source : Prairie Swine Centre

8.71 Les pratiques de gestion bénéfiques ne sont pas communiquées efficacement. En 1999, Agriculture et Agroalimentaire Canada a financé un projet de recherche sur la promotion de l'industrie porcine durable. Le rapport recommandait que des pratiques de gestion bénéfiques soient intégrées à une base de données dans le but d'inciter les producteurs de porcs à les appliquer. Nous nous attendions donc à ce que les pratiques de gestion bénéfiques du Ministère se trouvent maintenant dans une base de données accessible à tous. Cette base de données pourrait aussi faciliter les activités de promotion de la conformité d'Environnement Canada. Or, il n'existe aucune base de données centrale de cette nature. Des enquêtes récentes sur les pratiques des fermes ont révélé que de nombreux agriculteurs n'utilisent toujours pas les pratiques de gestion bénéfiques.

8.72 Une étude récente de Statistique Canada indique que la connaissance des pratiques de gestion bénéfiques et leur mise en œuvre pour la gestion du lisier de porc varient beaucoup selon les régions. Ainsi, en 2001, 95 p. 100 des éleveurs de bétail québécois connaissaient les pratiques de gestion bénéfiques pour la gestion du fumier; en Saskatchewan et au Manitoba la proportion d'agriculteurs était de 45 p. 100 et de 63 p. 100 respectivement. Selon ce que nous ont dit les représentants du Ministère, à l'exception des provinces des Prairies, ce sont les gouvernements provinciaux et des groupes d'intervenants de l'industrie porcine qui mettent en œuvre les

programmes ayant trait aux pratiques de gestion bénéfiques préconisées par le gouvernement fédéral. Dans les provinces des Prairies, Agriculture et Agroalimentaire Canada exécute ces programmes fédéraux. Le Ministère a établi qu'il est nécessaire d'adopter une approche nationale de communication dans ce domaine et il prépare en ce moment l'information qui sera diffusée dans toutes les provinces et régions. Cela dit, le Ministère ne peut pour l'instant démontrer qu'il communique périodiquement dans tout le pays l'information sur les pratiques de gestion et les techniques d'atténuation ni que tous les fermiers qui en ont besoin ont facilement accès à cette information.

Un besoin d'améliorer les connaissances touchant les pratiques de gestion bénéfiques

En 2004, Statistique Canada notait « un authentique besoin de programmes d'éducation et de sensibilisation sur les pratiques » de gestion du fumier et indiquait que près de 40 p. 100 des éleveurs de bétail disaient ne pas connaître les pratiques de gestion bénéfiques relatives à la gestion du fumier.

8.73 Agriculture et Agroalimentaire Canada ne sait pas si les pratiques de gestion bénéfiques qu'il soutient sont rentables. Le rapport de recherche de 1999 du Ministère concluait qu'il était nécessaire de pouvoir démontrer les résultats et la faisabilité des nouvelles techniques de gestion et de traitement du lisier pour qu'elles soient acceptées par l'ensemble des producteurs de porcs. Au cours de notre vérification, le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir de l'information sur ce qu'il en coûterait vraiment à un fermier pour appliquer les pratiques de gestion bénéfiques. Sans cette information essentielle, il est peu probable que les producteurs de porcs mettent en œuvre des pratiques novatrices qui pourraient atténuer les effets de l'élevage porcin sur l'environnement.

8.74 Agriculture et Agroalimentaire Canada ne fait pas le suivi de l'application de ses pratiques de gestion bénéfiques. L'Enquête sur la gestion agroenvironnementale et le PNARSA d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ont permis au Ministère de faire des progrès en ce qui a trait à la collecte des données de base sur les questions environnementales associées à l'élevage porcin. Toutefois, à l'heure actuelle, le Ministère ne surveille pas la mise en œuvre de ces pratiques par les fermiers et il ne peut pas rendre compte de l'efficacité, à l'échelle nationale, des pratiques qu'il soutient. En faisant le suivi à l'échelle nationale des pratiques qui donnent de bons résultats et des endroits où elles sont adoptées, le Ministère obtiendrait l'assurance qu'il affecte ses ressources à bon escient.

8.75 Recommandation. Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait préciser son approche destinée à atténuer les effets de l'élevage porcin sur l'environnement et l'exposer clairement à toutes les parties intéressées dans le but de promouvoir une industrie porcine durable. Le Ministère devrait communiquer efficacement ses pratiques de gestion bénéfiques et surveiller leur mise en œuvre.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Agriculture et Agroalimentaire Canada accepte les recommandations du Bureau du vérificateur général du Canada. Le Ministère élabore un plan de communications afin d'aborder le volet Environnement du Cadre stratégique pour l'agriculture. Ce plan comprend les communications à l'intention des producteurs sur la gérance de l'environnement, la planification des exploitations agricoles et les pratiques de gestion bénéfiques qui se rattachent à l'exploitation porcine et aux autres types d'exploitations agricoles. Afin de clarifier l'approche et de la communiquer à tous les intervenants, le Ministère se chargera d'améliorer le volet qui touche l'environnement dans son site Web. Le site offrira des renseignements nationaux et provinciaux ainsi que des liens appropriés vers les agents responsables de l'exécution des programmes. Le lien vers *FumierNet*, un site Web national dédié aux questions relatives à l'usage du fumier au Canada qui offre des informations, entre autres, sur les projets de recherche, les lois, les règlements, les lignes directrices, les feuillets de documentation et les nouvelles technologies, sera conçu de façon plus accrocheuse. Le délai prévu pour l'achèvement de ce projet a été fixé au mois de mars 2006. Le ministère s'engage également à améliorer la communication de sa stratégie environnementale par le biais de la prochaine Stratégie de développement durable.

Afin de communiquer les pratiques de gestion bénéfiques, le Ministère assurera une meilleure disponibilité des renseignements offerts aux producteurs concernant les programmes pertinents relatifs au Cadre stratégique pour l'agriculture. Les communications directes avec les producteurs concernant les pratiques de gestion bénéfiques se poursuivront également au niveau régional par le biais des programmes provinciaux de planification environnementale des fermes et par l'intermédiaire des agents provinciaux responsables de l'exécution du Programme national de gérance agroenvironnementale (PNGA). Le délai prévu pour l'achèvement de ce projet a été fixé au mois de mars 2006. Afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des pratiques de gestion bénéfiques, le Ministère continuera de recueillir des renseignements sur leur mise en œuvre par l'intermédiaire des agents responsables de l'exécution du PNGA. Les renseignements seront conservés dans une base de données nationale. Ils seront également utilisés pour améliorer le programme dans le but de favoriser d'ici mars 2008 une meilleure mise en œuvre des pratiques de gestion bénéfiques par les producteurs. Le Ministère continuera également

d'évaluer les répercussions liées à l'adoption des pratiques de gestion bénéfiques à partir des indicateurs agroenvironnementaux. Les indicateurs agroenvironnementaux sont communiqués tous les cinq ans; les prochains indicateurs seront communiqués en 2005.

Conclusion

8.76 Les pétitions ont incité les ministères à réagir aux questions environnementales. Pour que le processus de pétition soit un instrument efficace, les pétitionnaires et les ministères doivent préserver l'intégrité du processus. Dans ce but, les pétitionnaires doivent formuler clairement leurs problèmes et leurs questions et vérifier l'exactitude des faits qu'ils présentent. De leur côté, les ministères doivent faire parvenir leurs réponses en temps opportun et veiller à ce qu'elles abordent clairement toutes les questions soulevées dans les pétitions.

8.77 Nous exerçons un rôle de surveillant et, à ce titre, nous avons vérifié certains engagements pris par Ressources naturelles Canada et Environnement Canada en réponse aux pétitions. Nous avons constaté ce qui suit :

- Ressources naturelles Canada doit toujours revoir la *Loi sur la responsabilité nucléaire*. La *Loi* a presque 30 ans et la couverture d'assurance requise actuellement est de beaucoup inférieure à celle qui est imposée dans 12 autres grands pays industrialisés ayant des installations nucléaires.

- Environnement Canada compte mettre en place des lignes directrices en 2006 afin d'aider le gouvernement à décider s'il approuve ou rejette une décision à fondement scientifique du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). Ces lignes directrices ont pour but d'accroître l'uniformité et la transparence des décisions concernant la désignation d'une espèce en péril.

8.78 Au cours de notre vérification des effets de l'élevage porcin sur l'environnement, nous avons constaté qu'Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada ne savent pas si leurs programmes et leurs activités diminuent ces effets. En particulier, nous avons constaté ce qui suit :

- Environnement Canada a rempli l'engagement qu'il a pris dans sa réponse à une pétition en ce qui concerne la région de l'Ontario.

En revanche, il ne fait aucun suivi de ses activités de promotion de la conformité et il ne peut pas encore démontrer que ses initiatives dans le secteur porcin ont entraîné une amélioration de la conformité des fermiers aux dispositions relatives à la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*.

- Agriculture et Agroalimentaire Canada doit encore préciser son approche stratégique pour atténuer les effets de l'élevage porcin sur l'environnement et l'exposer clairement à toutes les parties intéressées afin de promouvoir une industrie porcine durable. Le Ministère a accompli des progrès pour ce qui est de mesurer les répercussions de l'agriculture sur l'environnement en général et il a établi des pratiques de gestion bénéfiques et des techniques d'atténuation des effets de l'élevage porcin. Par contre, il ne peut démontrer que ces pratiques sont communiquées régulièrement ou que les fermiers y ont facilement accès.

À propos du chapitre

Objectifs

Rapport annuel sur les pétitions. Le présent chapitre a comme objectif d'informer le Parlement et les Canadiens sur l'utilisation du processus de pétition et sur notre suivi des engagements et des déclarations qui font suite à chaque pétition.

Vérification des réponses aux pétitions. La vérification des réponses aux pétitions 60A, 60B et 61 avait comme objectif de faire le suivi de :

- la promesse de Ressources naturelles Canada de « modifier la *Loi sur la responsabilité nucléaire* afin de la mettre à jour et de la rendre conforme aux normes internationales »;
- la promesse d'Environnement Canada « d'élaborer des lignes directrices [pour l'inscription des espèces sur la liste officielle en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*] ».

Notre vérification des effets de l'élevage porcin avait comme objectif de déterminer si :

- les activités de promotion de la conformité et d'application de la loi d'Environnement Canada donnent des résultats concrets quant aux répercussions de l'élevage porcin sur la qualité de l'eau;
- Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada peuvent affirmer que les techniques d'atténuation et les pratiques de gestion bénéfiques qu'ils ont conçues sont adoptées par les fermiers.

Cet objectif découle des engagements suivants pris par les ministères en réponse aux pétitions 37 et 46 :

- [traduction] « Nous [Environnement Canada] recueillons également des données sur les bassins hydrologiques les plus touchés par l'exploitation agricole, de manière à mieux attribuer nos ressources à la résolution des problèmes prioritaires. En raison de la forte concentration d'élevages intensifs qu'on y retrouve, nous augmenterons probablement la surveillance et l'application de la loi dans le bassin hydrologique du lac Huron. »
- [traduction] « Mon ministère [Environnement Canada] travaille également avec Agriculture et Agroalimentaire Canada à résoudre la question des incidences du lisier... De plus, nous élaborons des technologies visant à atténuer les effets néfastes et des pratiques de gestion optimales destinées aux exploitants agricoles. »

Critères

Pour s'assurer de la mise en œuvre des engagements exprimés dans une réponse à une pétition, l'entité devrait avoir :

- formulé clairement l'engagement et ce qu'il représente pour elle;
- planifié sa mise en œuvre;
- procédé à la mise en œuvre prévue et, notamment, communiqué tout changement, au besoin;
- déterminé que l'engagement a été respecté et qu'elle a évalué, le cas échéant, la mesure dans laquelle elle a répondu à l'ensemble des questions soulevées dans la pétition.

Étendue et méthode

Afin de choisir les réponses aux pétitions que nous voulions vérifier, nous avons examiné toutes les pétitions et les réponses reçues avant le 1er juillet 2004. Nous avons utilisé les critères suivants pour le choix de trois réponses :

- importance de la question;
- risque qu'il n'y ait pas optimisation des ressources pour les Canadiens et risque pour l'environnement;
- caractère délicat de la question;
- caractère fédéral du mandat;
- accès aux éléments probants et objectivité de l'information sur la question et l'engagement qui a été pris;
- vérifiabilité;
- rapidité d'exécution.

Nous avons mené des entrevues et exécuté des travaux sur place afin d'établir si les engagements avaient été respectés et dans quelle mesure ils l'avaient été. Nous avons recueilli des données et des éléments probants sur la mise en œuvre des engagements ainsi que la documentation appropriée. Une partie de l'information quantitative du présent chapitre provient de diverses sources fédérales et d'autres sources mentionnées dans le texte. Nous sommes convaincus que les données utilisées pour le présent chapitre sont vraisemblables, mais il est à noter qu'à moins d'indication contraire, nous ne les avons pas vérifiées.

Équipe de vérification

Directeur principal : John Affleck
Directeurs : Steven Morgan et Kimberley Leach

Christine Allen
Elizabeth Andersen
Elissa Cohen
Vivien Lo
Josée Petitclerc
Lyndsay Vidito

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Activités en matière de pétitions (pour la période du 1er juillet 2004 au 30 juin 2005)

Cette annexe inclut les pétitions de suivi ainsi que les nouvelles pétitions reçues pendant la période mentionnée ci-dessus.

Afin d'avoir accès au texte intégral des pétitions et des réponses pour la période allant de décembre 1995 au 30 juin 2005, rendez-vous à Répertoire des pétitions en matière d'environnement, affiché sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.ca/domino/petitions.nsf/francais. Au besoin, vous pouvez obtenir sur demande des exemplaires du répertoire.

Pétitions de suivi

Pétition nº 126B : Pétition de suivi sur les insecticides fumigants et autres pesticides dans les conteneurs d'expédition

Reçue le : 8 mars 2005

Pétitionnaire (s) : Tom Edwards

Sommaire : Dans la pétition nº 126A, le pétitionnaire alléguait qu'il avait été exposé à un pesticide potentiellement toxique lors de la manutention d'une palette d'expédition provenant de l'étranger sur son lieu de travail. Dans sa réponse, Transports Canada avait alors indiqué qu'il ne pouvait prendre aucune mesure tant et aussi longtemps que le produit chimique n'était pas formellement identifié. Dans la présente pétition de suivi, le pétitionnaire fournit des documents sur l'accident du travail et une identification par un laboratoire du produit chimique en cause. Il pose des questions supplémentaires sur les mesures mises en place par le gouvernement pour contrôler l'utilisation de pesticides toxiques et interdits sur les marchandises qui entrent au Canada et pour protéger la sécurité des travailleurs dans les postes frontaliers. Il demande aussi au gouvernement fédéral de lui verser une aide financière et une indemnité. Veuillez consulter la pétition connexe nº 126A.

Sujets : santé humaine — santé de l'environnement (substances toxiques) (pesticides); questions internationales et bilatérales (questions transfrontalières) (commerce); transports (transport maritime)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Transports Canada, Santé Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition nº 122B : Pétition de suivi sur le projet de construction d'un ensemble résidentiel près de Mission, en Colombie-Britannique

Reçue le : 4 janvier 2005

Pétitionnaire (s) : une résidante du Canada

Sommaire : Dans cette pétition de suivi sur le projet de construction d'un ensemble résidentiel dans le secteur Silvermere près de Mission, en Colombie-Britannique, la pétitionnaire craint que la proposition visant à abaisser le niveau du lac et à construire une route n'endommage l'écosystème du lac Silvermere et de la rivière Stave et nuise au frai du saumon. La pétitionnaire est d'avis qu'aux termes de la *Loi sur les pêches*, un permis devrait être nécessaire pour le projet et elle demande qu'un examen ou une évaluation environnementale fédérale soit effectué. Veuillez consulter la pétition connexe nº 122A.

Sujets : diversité biologique (espèces en voie de disparition) (habitat) (protection des bassins versants); pêches (habitat) (conservation)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 118B : Pétition de suivi sur les effets environnementaux des barrages artificiels

Reçue le : 3 février 2005

Pétitionnaire (s) : The Friends of the Oldman River

Sommaire : Dans la présente pétition qui fait suite à la pétition n° 118A, le pétitionnaire s'inquiète de l'impact des barrages artificiels sur les poissons et leurs habitats partout au pays. Il présente une liste de barrages et demande à Pêches et Océans Canada d'indiquer ceux qui sont situés sur des plans d'eau où se trouvent des pêcheries ou des habitats de poisson, ou les deux. Il demande en outre au Ministère d'indiquer les barrages qui ont déjà obtenu une autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches*, ou qui en possèdent une à l'heure actuelle. Veuillez consulter la pétition connexe n° 118A.

Sujets : pêches (habitat) (conservation); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (voies navigables)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 109B: Pétition de suivi sur un site d'enfouissement fermé à Cramahe, en Ontario

Reçue le : 13 octobre 2004

Pétitionnaire (s) : Bruce Melnichuk

Sommaire : Dans cette pétition de suivi portant sur un site d'enfouissement fermé à Cramahe, en Ontario, le pétitionnaire remercie Environnement Canada pour son intervention en réaction à la pétition 109A et demande une enquête additionnelle sur le site. Il allègue que le site d'enfouissement rejette des contaminants dans le ruisseau Cold situé à proximité, contrevenant ainsi à la *Loi sur les pêches*. Veuillez consulter la pétition connexe n° 109A.

Sujets : pêches (application de la loi); santé humaine — santé de l'environnement; questions reliées à l'eau (eaux souterraines) (qualité de l'eau)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 105B : Pétition de suivi sur l'évaluation environnementale fédérale d'un projet de construction d'une route régionale à St. Albert, en Alberta

Reçue le : 22 septembre 2004

Pétitionnaire (s) : Elke Blodgett

Sommaire : La pétitionnaire se préoccupe du rapport d'examen préalable préparé par Pêches et Océans Canada, en août 2004. Elle allègue que la construction de la route favorisera une contamination des sols et des eaux de surface générée par le lixiviat d'un site d'enfouissement et aura une incidence sur les espèces sauvages, les milieux humides, la végétation et l'habitat du poisson. Elle exprime également des inquiétudes quant à la qualité et à la ponctualité du registre public. Elle demande de surseoir à la délivrance de tous les permis et autorisations fédéraux tant que les questions en souffrance n'auront pas été réglées. Veuillez consulter la pétition connexe n° 105A.

Sujets : diversité biologique (habitat) (milieux humides); pêches (habitat); évaluation environnementale; autres (infrastructure); questions reliées à l'eau (voies navigables) (qualité de l'eau) (application de la loi)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada, Transports Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 99B : Pétition de suivi sur les cygnes trompettes du lac Judson, en Colombie-Britannique

Reçue le : 24 août 2004

Pétitionnaire (s) : Kevin Sinclair

Sommaire : Dans cette pétition de suivi concernant les cygnes trompettes qui meurent au lac Judson, le pétitionnaire demande que le Service canadien de la faune d'Environnement Canada prélève des échantillons de l'eau, du sol et des racines des plantes au lac Judson, analyse leur toxicité relativement au plomb et évalue le risque d'une contamination pour la santé humaine et animale. Le pétitionnaire demande également que le Service canadien de la faune collabore avec d'autres intéressés à la dépollution du lac Judson. Veuillez consulter la pétition connexe n° 99A.

Sujets : diversité biologique (conservation) (habitat) (espèces fauniques) (milieux humides); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques); santé humaine — santé de l'environnement (substances toxiques); questions internationales et bilatérales (questions transfrontalières)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 90B : Pétition de suivi sur les pratiques de pêche et la fragilité de l'habitat des poissons de mer

Reçue le : 18 janvier 2005

Pétitionnaire (s) : Ecology Action Centre, Fisheries Recovery Action Committee et Living Oceans Society (représentés par Sierra Legal Defence Fund)

Sommaire : La présente pétition de suivi porte sur la pérennité de la pêche du poisson de fond au Canada. Les pétitionnaires posent au ministre des Pêches et Océans une série de questions et allèguent que le chalutage de fond et les équipements qui s'y rattachent portent atteinte à l'habitat des poissons de mer. Ils craignent, qu'à la longue, cette pratique mine les efforts faits pour rétablir les stocks de poissons en réduisant les quotas de pêche, entre autres. Veuillez consulter la pétition connexe n° 90A.

Sujets : pêches (habitat) (conservation); questions reliées à l'eau (milieu marin — océans)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 82D : Pétition de suivi sur le projet d'autoroute dans la vallée de Red Hill, à Hamilton, en Ontario

Reçue le : 14 décembre 2004

Pétitionnaire (s) : Bob Hicks, Glen Atwell et Wilamina McGrimmond

Sommaire : Dans cette pétition de suivi sur le projet d'autoroute dans la vallée de Red Hill, à Hamilton, en Ontario, les pétitionnaires affirment que le projet mettra en péril l'habitat de diverses espèces de tortue menacées. Ils demandent que le projet soit révisé en vue d'assurer la protection des tortues et de leur habitat, aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*, et que le gouvernement consulte les peuples autochtones relativement à la protection de l'habitat des tortues, aux termes de la *Loi*. Veuillez consulter les pétitions connexes n^{os} 82A, 82B et 82C.

Sujets : diversité biologique (conservation) (espèces en voie de disparition) (habitat); autres (problèmes touchant les Autochtones)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada

État du dossier : clos

Nouvelles pétitions reçues

Pétition n° 150 : Projet de liaison rapide desservant l'aéroport international de Vancouver

Reçue le : 14 juin 2005

Pétitionnaire (s) : un résidant du Canada

Sommaire : Le pétitionnaire aimerait savoir pourquoi des engagements financiers concernant le projet de liaison rapide Richmond-Aéroport-Vancouver ont été pris avant même que soit terminée l'évaluation environnementale. Il aimerait également savoir pourquoi le gouvernement fédéral se fie au processus d'examen en matière d'environnement de la Colombie-Britannique pour évaluer les répercussions de ce projet vaste et complexe sur l'environnement.

Sujets : évaluation environnementale; transports

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Transports Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 149 : Décision de ne pas inscrire les populations de saumon rouge des lacs Cultus et Sakinaw sur la liste des espèces en péril en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*

Reçue le : 10 juin 2005

Pétitionnaire (s) : Sierra Club du Canada, section de la Colombie-Britannique

Sommaire : Selon le pétitionnaire, la décision du ministre de l'Environnement de ne pas donner suite à la recommandation du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada d'inclure les saumons rouges des lacs Cultus et Sakinaw sur la liste des espèces en péril de la *Loi sur les espèces en péril* se fonde sur des analyses déficientes. Le pétitionnaire aimerait savoir si le ministre des Pêches et des Océans et le ministre de l'Environnement étaient au courant des carences de ces analyses. Ayant soumis aux ministres des critiques de ces analyses en novembre 2004, le pétitionnaire aimerait qu'on lui explique pourquoi aucune mesure n'a été prise pour revoir la décision en question.

Sujets : diversité biologique (conservation) (espèces en voie de disparition); pêches (conservation)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 148 : Protéger le saumon sauvage contre les maladies provenant des exploitations aquacoles

Reçue le : 9 juin 2005

Pétitionnaire (s) : Georgia Strait Alliance, United Fishermen and Allied Workers Union (UFAWU-CAW) et le David Suzuki Foundation (représentés par Sierra Legal Defence Fund)

Sommaire : Selon les pétitionnaires, les poissons d'élevage peuvent transmettre des maladies bactériennes et virales aux stocks de poissons sauvages, menaçant ainsi leur santé. Les pétitionnaires craignent que le gouvernement fédéral ne prenne pas les mesures adéquates pour contrer le risque de transmission de maladies. Pour ce faire, il devrait faire des recherches, des suivis, exercer une surveillance, faire appliquer les lois et communiquer de l'information. Les pétitionnaires proposent des moyens grâce auxquels Pêches et Océans Canada pourrait mieux comprendre et mieux contenir la transmission de maladies, entre autres, en surveillant les niveaux de contamination chez les populations de poissons sauvages et en dressant une liste des maladies du poisson déclarables au Canada.

Sujets : pêches (aquaculture) (habitat) (application de la loi); autres (information et rapports)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 147 : Évaluation du régime fiscal afin de promouvoir des objectifs environnementaux

Reçue le : 7 juin 2005

Pétitionnaire (s) : Charles Caccia

Sommaire : Le pétitionnaire évoque le *Budget fédéral de 2005*, dans lequel le ministre des Finances s'est engagé à « chercher d'autres moyens de mettre le régime fiscal au service des objectifs environnementaux », et où il a présenté un cadre d'évaluation des propositions fiscales relatives à l'environnement. Le pétitionnaire souhaite que le gouvernement fédéral fixe une date butoir pour l'achèvement de son évaluation du régime fiscal actuel, de sorte qu'il puisse s'en servir pour favoriser la promotion des objectifs environnementaux dans le prochain budget fédéral.

Sujets : autres (instruments économiques) (information et rapports)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : ministère des Finances Canada

État du dossier : réponse à venir

Pétition n° 146 : Contamination liée aux armes à feu utilisées dans les salles de tir du gouvernement fédéral

Reçue le : 9 juin 2005

Pétitionnaire (s) : une organisation canadienne

Sommaire : La pétitionnaire allègue que le gouvernement fédéral ne respecte pas les normes régissant les rejets d'oxyde de plomb dans l'air et l'élimination des déchets toxiques dans ses salles de tir intérieures. Selon la pétitionnaire, la pollution en provenance de ces salles de tir nuit à la santé de leurs utilisateurs et contribue à la contamination de l'air, de l'eau et des sols environnants.

Sujets : problèmes liés à l'air (qualité de l'air); santé humaine - santé de l'environnement (substances toxiques) (déchets dangereux) (sites contaminés); transports (marchandises dangereuses)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Transports Canada, Sécurité publique et Protection civile Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 145 : Aménagement d'un parc commercial à Surrey, en Colombie-Britannique

Reçue le : 3 juin 2005

Pétitionnaire (s) : Fraser Valley Conservation Coalition

Sommaire : La pétitionnaire redoute les incidences environnementales qui pourraient découler de l'aménagement du parc commercial de Campbell Heights. L'emplacement du parc commercial est situé à Stokes Pit, une zone environnementale fragile de Surrey, en Colombie-Britannique. Selon la pétitionnaire, des espèces sauvages et leur habitat ont subi des dommages substantiels depuis le début du projet d'aménagement en 2003. La pétitionnaire demande une évaluation environnementale complète et une consultation publique avant qu'on aille de l'avant avec le projet.

Sujets : diversité biologique (conservation) (habitat) (milieux humides) (espèces fauniques); pêches (habitat) (conservation); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (qualité de l'eau)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 144 : Règlements découlant de la *Loi sur les produits antiparasitaires*

Reçue le : 1er juin 2005

Pétitionnaire (s) : Charles Caccia

Sommaire : Selon le pétitionnaire, on a tardé à prendre des règlements en application de la *Loi sur les produits antiparasitaires* (proclamée en 2002). La nouvelle *Loi* s'appuie sur le principe de précaution et, lorsqu'ils seront en vigueur, les règlements offriront une meilleure protection de la santé publique et de la durabilité écologique.

Sujets : santé humaine — santé de l'environnement (pesticides)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Santé Canada

État du dossier : réponse à venir

Pétition n° 143 : Plans à long terme visant les stations de ski dans les parcs des montagnes Rocheuses au Canada

Reçue le : 9 mai 2005

Pétitionnaire (s) : Under the Sleeping Buffalo Research

Sommaire : Le pétitionnaire estime que les activités commerciales menacent l'écosystème des montagnes Rocheuses au Canada. Il demande l'aide du gouvernement pour garantir le respect des objectifs d'intégrité écologique tout en contribuant à la durabilité à long terme de chaque station de ski. Entre autres, le pétitionnaire note qu'il faut des orientations claires sur l'examen des études approfondies et le processus d'évaluation environnementale.

Sujets : diversité biologique (aires protégées); évaluation environnementale

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Agence Parcs Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 142 : La biodiversité et les espèces en péril

Reçue le : 28 avril 2005

Pétitionnaire (s) : Heathyr Francis

Sommaire : La pétition traite de la biodiversité, des espèces en péril et des programmes créés pour prévenir les pertes dans ces domaines. La pétitionnaire s'inquiète au sujet de la coordination des programmes de surveillance environnementale, du fait que des ordres de gouvernement différents participent à celle-ci et de l'engagement disparate de chaque groupe. De plus, la pétitionnaire propose que des programmes tels que *Attention Grenouilles* soient présentés dans les écoles partout au Canada afin de promouvoir la biodiversité et d'accroître la sensibilisation aux espèces en péril.

Sujets : diversité biologique (aires protégées) (espèces en voie de disparition) (conservation)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada

État du dossier : réponse à venir

Pétition n° 141 : Processus d'approbation et d'homologation des pesticides

Reçue le : 18 avril 2005

Pétitionnaire (s) : Allan S. Taylor

Sommaire : Le pétitionnaire s'inquiète du processus d'approbation et d'homologation des pesticides mis en place par l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire, qui relève de Santé Canada. Entre autres, le pétitionnaire met en question l'évaluation et l'approbation du 2,4-D et du mécoprop.

Sujets : santé humaine — santé de l'environnement (pesticides)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Santé Canada

État du dossier : réponse à venir

Pétition n° 140 : Décontamination des mares de goudron et des fours à coke de Sydney

Reçue le : 13 avril 2005

Pétitionnaire (s) : Mary-Ruth MacLellan et plusieurs autres résidants canadiens

Sommaire : Les pétitionnaires font connaître leurs inquiétudes au gouvernement fédéral concernant des volets précis de la stratégie proposée pour dépolluer les mares de goudron et les fours à coke de Sydney. Ils demandent aux ministres responsables d'appliquer les normes et les méthodes environnementales les plus sévères tout au long des travaux de dépollution. Et ils souhaitent qu'un comité effectue une évaluation environnementale du projet. Ils demandent en outre aux ministres de surveiller la mise en œuvre du projet de dépollution pour veiller à la rigueur de la gestion financière et prient les ministres d'accorder la priorité absolue à la santé des résidants tout au long du projet de dépollution.

Sujets : problèmes reliés à l'air (qualité de l'air); évaluation environnementale; santé humaine — santé de l'environnement (substances toxiques) (déchets dangereux) (sites contaminés)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Santé Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Transports Canada

Etat du dossier : clos

Pétition n° 139 : La gestion des sous-traitants pour obtenir des services qui sont écologiques

Reçue le : 29 mars 2005

Pétitionnaire (s) : UNITE HERE

Sommaire : Les pétitionnaires allèguent qu'un sous-traitant qui fournit des uniformes et d'autres services à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a abusivement facturé des frais environnementaux et surfacturé le gouvernement. Les pétitionnaires croient que l'entreprise a contaminé des sources d'eau et allèguent que les « frais environnementaux » facturés n'ont pas servi à atténuer l'impact sur l'environnement de ses activités. Ils demandent au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et à l'ACIA de revoir les factures soumises par l'entreprise et son bilan environnemental afin de s'assurer que le gouvernement n'a pas été facturé en trop et que les frais environnementaux n'étaient pas abusifs.

Sujets : santé humaine — santé de l'environnement (substances toxiques); questions reliées à l'eau (eau potable) (qualité de l'eau); autres

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

État du dossier : réponses à venir

Pétition n° 138 : Évaluation environnementale stratégique de la chaussée dans le port de Rustico, sur l'Île-du-Prince-Édouard

Reçue le : 17 mars 2005

Pétitionnaire (s) : Rustico Harbour Authority

Sommaire : Les pétitionnaires s'inquiètent des effets que pourrait avoir la chaussée qui relie l'île Robinson au Parc national de l'Île-du-Prince-Édouard, dans le port Rustico, sur l'environnement et l'économie. Ils allèguent que l'évaluation environnementale stratégique qui est actuellement menée par l'Agence Parcs Canada et Pêches et Océans Canada sur les projets de rétablissement pour la chaussée ne porte pas sur les problèmes qui ont été soulevés par les pétitionnaires. Ils demandent de mettre fin à cette évaluation et de mettre en œuvre un autre processus prévu par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* qui porterait spécifiquement et exclusivement sur la construction d'un brise-lame à l'est de la baie de Rustico.

Sujets : diversité biologique (habitat) (aires protégées); évaluation environnementale; pêches (aquaculture) (habitat) (conservation); autres (infrastructure); questions reliées à l'eau (milieu marin — océans)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 137 : L'évaluation environnementale du canal de dérivation de la rivière Rouge

Reçue le : 7 mars 2005

Pétitionnaire (s) : North Ritchot Action Committee

Sommaire : Dans la pétition n° 137, le pétitionnaire demande au ministre de l'Environnement de donner des détails sur l'évaluation environnementale stratégique du Programme d'exploitation du canal de dérivation de la rivière Rouge. Il demande en outre au ministre d'expliquer les raisons pour lesquelles il a supprimé l'obligation qui était faite à la province du Manitoba de soumettre toute modification future du programme à l'approbation du gouvernement fédéral.

Sujets : évaluation environnementale; autres (infrastructure) (coopération fédérale-provinciale); questions reliées à l'eau (protection des bassins versants) (gestion des inondations)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 136 : Évaluations environnementales et permis pour les barrages artificiels

Reçue le : 21 février 2005

Pétitionnaire (s) : The Friends of the Oldman River

Sommaire : Dans la pétition n° 136, le pétitionnaire dresse une liste de barrages artificiels donnés et demande à Pêches et Océans Canada d'indiquer ceux qui ont été assujettis à une évaluation environnementale complète avant la publication d'une « lettre d'avis ». Il demande en outre au ministère s'il prévoit effectuer une évaluation environnementale pour les barrages dont l'évaluation environnementale n'avait pas été achevée avant la publication d'une « lettre d'avis ». Par ailleurs, le pétitionnaire a présenté deux autres pétitions (118A et B) sur les effets des barrages artificiels sur les poissons et leur habitat partout au pays et les autorisations visant certains barrages, aux termes de la *Loi sur les pêches*.

Sujets : pêches (habitat) (conservation); questions reliées à l'eau (écosystèmes aquatiques) (voies navigables); évaluation environnementale

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 135 : Travaux d'enlèvement de gravier à grande échelle dans le fleuve Fraser, en Colombie-Britannique

Reçue le : 8 décembre 2004

Pétitionnaire (s) : Mark Angelo, Vicky Husband, David Suzuki, Ron McLeod et Daniel Pauly (représentés par Sierra Legal Defence Fund)

Sommaire : Cette pétition concerne les travaux d'enlèvement de gravier à grande échelle dans le fleuve Fraser, en Colombie-Britannique. Les pétitionnaires prétendent que les travaux proposés vont perturber l'écosystème du fleuve et avoir des répercussions négatives sur les poissons et leur habitat. Ils doutent aussi que le projet d'enlèvement permette aux localités en aval d'obtenir les résultats prévus dans le domaine de la maîtrise des crues. Les pétitionnaires s'inquiètent surtout d'une partie du fleuve Fraser nommée « la Gravière » et des effets sur la population d'esturgeons blancs du Fraser. Ils demandent la révision et la réévaluation des autorisations émises aux termes de la *Loi sur les pêches*.

Sujets : diversité biologique (espèces en voie de disparition) (conservation) (habitat); pêches (habitat) (conservation); questions reliées à l'eau (voies navigables)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Transports Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 134 : La gestion durable de la pêche au hareng du Pacifique

Reçue le : 8 décembre 2004

Pétitionnaire (s) : Heiltsuk Tribal Council

Sommaire : Cette pétition concerne la gestion durable de la pêche au hareng du Pacifique et la participation des Premières nations à la gestion de cette ressource et de l'accès à la ressource. Les pétitionnaires prétendent que la conservation du hareng et la protection du droit des Autochtones de pêcher le hareng ont été mises en péril. Ils posent aux ministères fédéraux des questions sur la gestion durable de la pêche au hareng et la participation des Heiltsuk à la gestion de cette ressource.

Sujets : pêches (conservation); autres (problèmes touchant les Autochtones)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Affaires indiennes et du Nord Canada, Pêches et Océans Canada, ministère de la Justice Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 133 : Effets environnementaux cumulatifs de l'exploitation des ressources en Colombie-Britannique

Reçue le : 19 novembre 2004

Pétitionnaire (s) : West Moberly First Nations

Sommaire : Les pétitionnaires craignent que les effets cumulatifs des activités d'exploitation des ressources naturelles (forêt, pétrole, gaz et minéraux) ne menacent les droits issus des traités, les ressources halieutiques et la faune, les espèces en péril et l'intégrité écologique du Nord-Est de la Colombie-Britannique. Ils demandent au gouvernement fédéral d'effectuer une évaluation environnementale régionale, aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, dont la portée débordera les évaluations des projets et des sites spécifiques.

Sujets : diversité biologique (espèces en voie de disparition); évaluation environnementale; pêches (conservation); autres (problèmes touchant les Autochtones); ressources renouvelables et non renouvelables (énergie) (foresterie) (mines)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 132 : Pétition concernant les stations radars abandonnées du réseau Mid-Canada qui se trouvent en Ontario

Reçue le : 15 novembre 2004

Pétitionnaire (s) : Mushkegowuk Council

Sommaire : Selon les pétitionnaires, des stations radars abandonnées du réseau Mid-Canada rejetteraient des substances toxiques (comme des métaux lourds, du DDT, de l'amiante, des BPC et des hydrocarbures pétroliers) qui contamineraient les sols, les nappes d'eau souterraine, les animaux et les réserves alimentaires avoisinants et auraient des répercussions sur l'écosystème et la santé humaine. Les pétitionnaires demandent au gouvernement fédéral de participer à la dépollution et à la restauration de ces sites.

Sujets : problèmes touchant le Nord canadien; autres (information et rapports) (problèmes touchant les Autochtones) (surveillance de l'environnement)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Défense nationale

État du dossier : clos

Pétition n° 131 : Surveillance de l'environnement au Nunavut

Reçue le : 17 septembre 2004

Pétitionnaire (s) : Nunavut Tunngavik Incorporated

Sommaire : Le pétitionnaire soutient que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a omis d'établir le programme de surveillance générale au Nunavut exigé par l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Cette surveillance comprendrait la collecte et l'analyse de l'information sur l'état et la santé de l'écosystème et sur les conditions socio-économiques dans le territoire. Le pétitionnaire avance que ce programme de surveillance est au cœur du développement durable du Nunavut.

Sujets : problèmes touchant le Nord canadien; autres (information et rapports) (problèmes touchant les Autochtones) (surveillance de l'environnement)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Affaires indiennes et du Nord Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 130 : Incitatifs favorisant la mise en œuvre des engagements du Canada découlant du Protocole de Kyoto

Reçue le : 24 septembre 2004

Pétitionnaire (s) : Mark Gaudreault et de nombreux résidants du Canada

Sommaire : Les pétitionnaires demandent que le gouvernement fédéral appuie la mise en œuvre du Protocole de Kyoto et prenne des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il pourrait introduire une remise de TPS aux acheteurs de véhicules hybrides et de petits moteurs électriques et exiger des fabricants d'autos qu'ils produisent tous les ans un nombre minimal de véhicules à faibles émissions.

Sujets : problèmes liés à l'air (changement climatique); questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement); autres (instruments économiques); ressources renouvelables et non renouvelables (conservation de l'énergie); transports

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, ministère des Finances Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 129 : Réévaluation fédérale du pesticide 2,4-D

Reçue le : 17 septembre 2004

Pétitionnaire (s) : Dr Kazimiera J. Cottam

Sommaire : Cette pétition porte sur l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA) de Santé Canada et sa réévaluation de l'herbicide 2,4-D. Le pétitionnaire allègue que l'Agence se fie seulement aux données de l'industrie pour prendre ses décisions réglementaires et ne tient aucun compte de l'information scientifique jugée par des pairs. Il soutient que les données de l'industrie passent sous silence la contamination sporadique du 2,4-D par des dioxines chlorées cancérigènes. Le pétitionnaire demande que l'ARLA tienne compte de la documentation scientifique indépendante et révisée par des pairs dans sa réévaluation du 2,4-D ainsi que dans l'évaluation de tous les pesticides. Finalement, le pétitionnaire demande que l'ARLA tienne un dossier statistique de l'incidence du cancer au Canada corrélée à l'utilisation des pesticides.

Sujets : santé humaine — santé de l'environnement (substances toxiques) (pesticides)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Santé Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 128 : Décontamination chimique à Elmira, en Ontario

Reçue le : 9 septembre 2004

Pétitionnaire (s) : Henry Regier

Sommaire : Le pétitionnaire veut que le gouvernement fédéral participe à la dépollution et au « redéveloppement durable » de la collectivité d'Elmira, dans le sud de l'Ontario. Selon le pétitionnaire, des déchets dangereux provenant de munitions ayant servi durant les première et deuxième guerres mondiales ainsi que durant la Guerre du Vietnam qui ont été enfouis à Elmira, joints aux vestiges d'autres industries lourdes dans la région et aux rejets d'un site d'enfouissement et d'une usine de traitement des eaux usées mal gérées, ont contribué à la contamination de l'atmosphère, de l'eau et des sols de la collectivité.

Sujets : pêches (habitat); santé humaine — santé de l'environnement (substances toxiques) (déchets dangereux) (sites contaminés); questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement) (questions

transfrontalières); autres (coopération fédérale-provinciale) (militaire-défense); questions reliées à l'eau (qualité de l'eau) (Les Grands Lacs)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 127 : Protection de l'habitat du poisson dans les zones riveraines et les cours d'eau de la Colombie-Britannique

Reçue le : 7 septembre 2004

Pétitionnaire (s) : West Coast Environmental Law

Sommaire : Cette pétition porte sur la protection accordée par Pêches et Océans Canada à l'habitat du poisson dans les cours d'eau voisins des communautés de la Colombie-Britannique. Le pétitionnaire allègue qu'en faisant confiance aux mécanismes réglementaires provinciaux pour assurer le respect de la *Loi sur les pêches*, le ministère n'est peut-être pas en mesure de prévenir la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson. Le pétitionnaire n'est pas convaincu que le nouveau règlement provincial sur les zones riveraines protégera suffisamment l'habitat du poisson dans les cours d'eau. Il demande que Pêches et Océans Canada collabore avec la province afin d'améliorer le règlement avant sa mise en vigueur au début de 2005, pour faire en sorte qu'il soit efficace et applicable.

Sujets : pêches (habitat) (conservation) (application de la loi); autres (coopération fédérale-provinciale)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 126A : Insecticides fumigants et autres pesticides dans les conteneurs d'expédition

Reçue le : 25 août 2004

Pétitionnaire (s) : Tom Edwards

Sommaire : Cette pétition porte sur le rapport d'un incident de travail mettant en cause une palette d'expédition provenant de l'étranger. Le pétitionnaire allègue qu'il a été exposé à un pesticide toxique et interdit lorsqu'il a ouvert la palette d'expédition. Cette dernière ne portait aucun avertissement ou étiquette à cet effet. Le pétitionnaire demande que le gouvernement fédéral enquête sur l'utilisation alléguée d'un pesticide toxique interdit dans les envois qu'il a manipulés et mette en œuvre des mesures visant à protéger les travailleurs contre une exposition négligente à des pesticides potentiellement toxiques dans les contenants d'expédition.

Sujets : santé humaine — santé de l'environnement (pesticides); transports (transport maritime)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Santé Canada, Transports Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 125 : Réglementation fédérale des organismes génétiquement modifiés

Reçue le : 16 août 2004

Pétitionnaire (s) : Jenn Robus

Sommaire : Cette pétition porte sur l'évaluation et la réglementation des organismes génétiquement modifiés (OGM) au Canada. La pétitionnaire se préoccupe principalement de la réglementation de la biotechnologie végétale et pose des questions précises sur les points suivants : comment les ministères déterminent si un végétal à caractères nouveaux est sécuritaire ou non; quels sont les règlements et politiques régissant les limites des fermes ainsi que les droits des agriculteurs dans les régions où il y a des cultures transgéniques; quels sont l'examen et l'application par les ministères des politiques relatives aux OGM; et finalement quelles sont les stratégies des ministères pour répondre aux préoccupations du public concernant les OGM.

Sujets : biotechnologie (OGM) (réglementation et politiques) (application de la loi)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Santé Canada, Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada

État du dossier : clos

Pétition n° 124 : Application de la *Loi sur les pêches* dans la province de Québec

Reçue le : 11 août 2004

Pétitionnaire (s) : un résidant du Canada

Sommaire : Le pétitionnaire allègue que le Québec ne dispose pas des ressources nécessaires pour appliquer les lois fédérales visant la protection de l'habitat du poisson (principalement l'article 35 de la *Loi sur les pêches*) et que l'habitat du poisson n'est pas suffisamment protégé. Il pense que la province a approuvé certains projets entraînant des modifications du débit d'eau sans tenir dûment compte des exigences de la *Loi sur les pêches*. Le pétitionnaire demande que le ministère renforce ses activités d'application de la loi au Québec afin de protéger l'habitat du poisson sur ce territoire.

Sujets : pêches (habitat) (application de la loi)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada

État du dossier : clos

Pétition nº 123 : Aménagement d'un centre de villégiature près d'Invermere, en Colombie-Britannique

Reçue le : 26 juillet 2004

Pétitionnaire (s) : Jumbo Creek Conservation Society

Sommaire : Cette pétition porte sur les effets environnementaux possibles de l'aménagement d'un centre de villégiature quatre-saisons dans la vallée Jumbo, près d'Invermere, en Colombie-Britannique. Les pétitionnaires craignent que la qualité de l'eau, l'habitat aquatique, les ressources halieutiques, les populations d'espèces sauvages et l'approvisionnement en eau du fleuve Columbia et des milieux humides adjacents ne soient touchés négativement si le projet va de l'avant tel que proposé. Ils se demandent également si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne devrait pas intervenir, vu que le site du projet se trouve dans une zone d'intérêt relativement aux négociations des traités.

Sujets : diversité biologique (espèces en voie de disparition) (habitat) (milieux humides) (espèces fauniques) (protection des bassins versants); évaluation environnementale; pêches (habitat) (conservation); questions internationales et bilatérales (accords internationaux sur l'environnement) (questions transfrontalières); autres (problèmes touchant les Autochtones); questions reliées à l'eau (protection des bassins versants)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Affaires étrangères Canada, Transports Canada

État du dossier : clos

Pétition nº 122A : Construction domiciliaire près de Mission, en Colombie-Britannique

Reçue le : 22 juillet 2004

Pétitionnaire (s) : une résidante du Canada

Sommaire : Cette pétition porte sur un projet de construction domiciliaire près de Mission, en Colombie-Britannique. La pétitionnaire pense que ce projet perturbera l'écosystème des rivières Silvermere/Stave et aura une incidence sur le saumon de remonte. Cet endroit abrite certaines espèces en péril désignées qui atteignent l'âge de l'envol et cherchent leur nourriture dans le voisinage. La pétitionnaire demande que soit effectué un examen réglementaire ou une évaluation environnementale fédérale de ce projet de construction.

Sujets : diversité biologique (espèces en voie de disparition) (habitat) (milieux humides) (espèces fauniques) (protection des bassins versants); pêches (habitat) (conservation) (application de la loi)

Ministères/organismes fédéraux chargés de répondre : Pêches et Océans Canada, Environnement Canada

État du dossier : clos

Annexe B Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 8 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Assurance pour les exploitants d'installations nucléaires	
8.29 Ressources naturelles Canada devrait entreprendre les travaux préparatoires de la révision de la *Loi sur la responsabilité nucléaire* et soumettre au Ministre des propositions de politique d'ici la fin de 2005, conformément à son engagement de réviser la *Loi*. **(8.22-8.28)**	Ressources naturelles Canada est d'accord avec la recommandation. Ressources naturelles Canada entreprend un travail important sur la politique afin de s'assurer que les révisions requises à la *Loi sur la responsabilité nucléaire* sont abordées. Ressources naturelles Canada s'engage à compléter le travail sur l'élaboration des énoncés de politique pour les révisions à la *Loi* d'ici la fin de 2005. Le délai prévu pour effectuer les révisions sera établi par le gouvernement une fois le travail sur la politique effectué.
Répercussions de l'élevage porcin	
8.58 Pour assurer l'efficacité de ses mesures de promotion de la conformité et d'application de la loi dans le secteur de la production porcine, Environnement Canada devrait : • déterminer la collectivité réglementée, • recueillir des données à l'échelle nationale pour affecter les ressources ou établir des priorités pour celles-ci, • surveiller les résultats de ses mesures, • tenir des dossiers complets sur les budgets et les dépenses. **(8.48-8.57)**	Environnement Canada appuie la recommandation. Il faut toutefois noter que les activités recommandées, bien que visant spécifiquement l'élevage porcin, sont pertinentes à tous les dossiers environnementaux pour lesquels Environnement Canada assume des responsabilités en matière de conformité et d'application de la loi. Le Ministère utilise des mécanismes d'établissement des priorités pour ses activités de promotion de la conformité et d'application de la loi sous la *Loi sur les pêches* et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*. Ces mécanismes permettent de considérer et de prioriser tous les enjeux, y compris l'élevage porcin. La liste de toutes les exploitations canadiennes d'élevage porcin sera dressée au cours de l'exercice 2006-2007, de concert avec Agriculture et Agroalimentaire Canada et les provinces. Cette mesure aidera Environnement Canada à déterminer les bassins hydrologiques qui sont les plus vulnérables aux pratiques agricoles à l'échelle du Canada. Ainsi, les activités de promotion de la conformité et d'application de la loi relatives à l'élevage porcin seront plus facilement axées sur les priorités les plus urgentes. L'établissement de l'ordre des priorités devra tenir compte des mesures prises par les provinces et les autres intervenants afin de

Recommandation	Réponse du Ministère
	réduire les impacts environnementaux des opérations d'élevage porcin. Par exemple, plusieurs provinces ont récemment élaboré des règlements concernant la gestion des éléments nutritifs, qui sont aussi appuyés par diverses mesures volontaires en vertu du Cadre stratégique pour l'agriculture. Afin d'améliorer la surveillance des résultats des mesures qu'il prend, Environnement Canada continuera à exercer un suivi de ses activités de promotion de la conformité et d'application de la loi. Le Ministère continuera aussi à élaborer une base de données qui pourrait être utilisée à l'échelle nationale.
8.75 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait préciser son approche destinée à atténuer les effets de l'élevage porcin sur l'environnement et l'exposer clairement à toutes les parties intéressées dans le but de promouvoir une industrie porcine durable. Le Ministère devrait communiquer efficacement ses pratiques de gestion bénéfiques et surveiller leur mise en œuvre. **(8.59-8.74)**	Agriculture et Agroalimentaire Canada accepte les recommandations du Bureau du vérificateur général du Canada. Le Ministère élabore un plan de communications afin d'aborder le volet Environnement du Cadre stratégique pour l'agriculture. Ce plan comprend les communications à l'intention des producteurs sur la gérance de l'environnement, la planification des exploitations agricoles et les pratiques de gestion bénéfiques qui se rattachent à l'exploitation porcine et aux autres types d'exploitations agricoles. Afin de clarifier l'approche et de la communiquer à tous les intervenants, le Ministère se chargera d'améliorer le volet qui touche l'environnement dans son site Web. Le site offrira des renseignements nationaux et provinciaux ainsi que des liens appropriés vers les agents responsables de l'exécution des programmes. Le lien vers *FumierNet*, un site Web national dédié aux questions relatives à l'usage du fumier au Canada qui offre des informations, entre autres, sur les projets de recherche, les lois, les règlements, les lignes directrices, les feuillets de documentation et les nouvelles technologies, sera conçu de façon plus accrocheuse. Le délai prévu pour l'achèvement de ce projet a été fixé au mois de mars 2006. Le ministère s'engage également à améliorer la communication de sa stratégie environnementale par le biais de la prochaine Stratégie de développement durable. Afin de communiquer les pratiques de gestion bénéfiques, le Ministère assurera une meilleure disponibilité des renseignements offerts aux producteurs concernant les programmes pertinents relatifs au Cadre stratégique pour l'agriculture. Les communications directes avec les producteurs concernant les pratiques de gestion bénéfiques se poursuivront également au niveau régional par le biais des programmes provinciaux de planification environnementale des fermes et par l'intermédiaire des agents provinciaux responsables de l'exécution du Programme

Recommandation	Réponse du Ministère
	national de gérance agroenvironnementale (PNGA). Le délai prévu pour l'achèvement de ce projet a été fixé au mois de mars 2006. Afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre des pratiques de gestion bénéfiques, le Ministère continuera de recueillir des renseignements sur leur mise en œuvre par l'intermédiaire des agents responsables de l'exécution du PNGA. Les renseignements seront conservés dans une base de données nationale. Ils seront également utilisés pour améliorer le programme dans le but de favoriser d'ici mars 2008 une meilleure mise en œuvre des pratiques de gestion bénéfiques par les producteurs. Le Ministère continuera également d'évaluer les répercussions liées à l'adoption des pratiques de gestion bénéfiques à partir des indicateurs agroenvironnementaux. Les indicateurs agroenvironnementaux sont communiqués tous les cinq ans; les prochains indicateurs seront communiqués en 2005.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2005

Chapitre 1 Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada

Chapitre 2 L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada

Chapitre 3 La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi

Chapitre 4 La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales

Chapitre 5 L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Chapitre 6 L'approvisionnement écologique

Chapitre 7 Les stratégies de développement durable

Chapitre 8 Les pétitions en matière d'environnement